

SOCIAAL VERANTWOORD

Betekenisvolle, leerzame en democratische
verantwoording van sociaal werk

Huub Gulikers

SOCIAAL VERANTWOORD

BETEKENISVOLLE, LEERZAME EN DEMOCRATISCHE
VERANTWOORDING VAN SOCIAAL WERK

HUUB GULIKERS

ISBN 978-94-028-0241-2

Druk: Ipskamp Printing Enschede

Beeld op omslag: Vaticaanse Musea

Foto op omslag: Huub Gulikers

De druk van dit boek is gefinancierd door het Instituut voor Maatschappelijke en Sociaal –Culturele Studies (IMSS) van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen

© 2016 H. Gulikers. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Sociaal verantwoord

Betekenisvolle, leerzame en democratische
verantwoording van sociaal werk

Accountability and social work

Meaningful accountability that fosters
professional learning and democracy in the social domain
(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht
op gezag van de Rector Magnificus, prof. dr. G.J.L.M. Lensvelt-Mulders,
ingevolge het besluit van het College voor Promoties
in het openbaar te verdedigen
op 13 september 2016
's morgens om 10.30 uur

door

Hubertus Johannes Josephus Leonardus Gulikers,
geboren op 6 februari 1951, te Heer, Nederland.

Promotor:

Prof. dr. E.H. Tonkens, Universiteit voor Humanistiek

Beoordelingscommissie:

Prof. dr. M. De Bie, Universiteit Gent

Dr. L. van Doorn, Hogeschool Utrecht

Prof. dr. J.P. van Ewijk, Universiteit voor Humanistiek

Prof. dr. H.P. Kunneman, Universiteit voor Humanistiek

Prof. dr. D. Wildemeersch, Universiteit van Leuven

Summary Accountability and social work

Meaningful accountability that fosters professional learning and democracy in the social domain

This study investigates accounting practices in social work. Public accountability seems indispensable in the public sector – including social work – of modern societies. But accountability has also its limits and its critics. This study investigates how the accountability process is best organised in social work.

The methods that are used in account-giving and account-demanding of social work reflect the prevailing views about the role of social work in society. Until the mid-sixties of the twentieth century small-scale welfare was practiced in the Netherlands out of pillarised private initiatives. Pillarisation was the usual way of organising the public life until the 1970s. Social organisations were institutionalised structured along denominational lines: Protestant, Catholic and Social Democratic ‘pillars’. Professional social work was very limited in size in these times. Management and coordination of welfare activities took place within the pillarised private initiative. Professionals had legitimized authority on the base of their position in the pillar. Public accountability was very scarcely. In the sixties and seventies the Dutch welfare system expanded and professionalised. ‘Old’ social work was severely criticised for being paternalistic and patronizing. But ‘new’ social work was also criticised for being self-centred and having an accounting deficit: professionals did not (have to) explain or justify the way they practiced their profession neither to the people nor to the administration.

In the eighties and the nineties, public organisations were reformed with the promise of better performance and more demand orientation into business-like working environments. This resulted in performance measurement and performance based accountability. This form of accountability is being criticised for putting professionals under pressure and burdening professionals with much administrative work in monitoring systems. The great emphasis on accountability and transparency enhances getting caught up in procedures thus reducing professionals autonomy. In this study, professional autonomy as such, is not considered as something to be cherished. But performance measurement is rightly criticised for using indicators that do not match the complexity of care and social work and lack attention for relational processes, one of the core values of social work.

The questions that accountability of social work raises, are more than 'just' methodological questions. Social work as part of the welfare state, has been under discussion for many years. In the seventies and the eighties, the state and the public sector was already accused of not doing enough, raising meagre benefits, working with demeaning procedures, being inflexible and insufficient. That discussion is now fierce again because of the governmental financial problems in the western democracies, in which the welfare state was developed since the end of World War II.

In the nineties governments used to think that the market principles would solve the problems of the welfare state, but nowadays the solutions are expected from active citizenship, from the community and from civil society. However, the logic of the market has not disappeared. So on the one hand the importance of measurable outputs, targets and cost effectiveness in the providing of and accounting of public services is still stressed, and on the other hand the active involvement of citizens is being emphasized and the government is retrenching. Social and health care policy is consequently aiming to transform the welfare state, which takes care of its citizens into an enabling state that encourages citizens to 'participate' and to support citizens in their neighbourhood or their network when they need assistance. This study focuses on the Dutch situation where the welfare state is now supposed to change into a 'participation society' and a 'do-democracy', the combination of doing and democracy. Through participation citizens ought to take responsibility for their own lives, support each other, instead of 'just' benefitting from services 'passively'. Through do-democracy they are engaged in the solution of public problems instead of only participating in decision making.

This thesis investigates accountability of social work in this societal context of changing social policies. The act of account-giving is used as a starting point, in which the social worker (or the welfare organisation) gives information, reasons and justifications about how he performs his duties. The social worker (or the welfare organisation) can give an account of his work on his own initiative or as an obligation. Citizens and local government can make judgements about the performance of the social worker (or the welfare organisation) and, if necessary, impose sanctions. The promises of accountability are many: better performance, democracy and public control, integrity and learning. But the first requirement for viable account-giving is that the account is meaningful. The meaningfulness is also conditional for two important promises of account-giving: that account-giving contributes to the learning of social professionals and to democratic relations between social workers, the local government and citizens.

So this study investigates how account-giving in social work succeeds in making it possible that relevant others can make an assessment of the work being done, that account-giving inspires learning from experience and contributes to democratic relations. How should account-giving be practiced to achieve the most of the positive expectations? This study starts with an analysis of origins of, and the differences between three regimes of accountability: managerial, professional and political accountability. To get a better understanding of the background of contemporary accounting practices the history of accountability of social work is described, including the reasons for the dominance of performance based accountability and the critics of this practice.

The first chapter is concluded with the presentation of the research design. The research is exploratory, with literature analysis and qualitative research in the form of interviews and participant observation in small innovation projects. In each of the three following chapters one of the three research sub-questions is analysed by means of literature and practices: (1) the meaningfulness of the written and verbal accounts, (2) the contribution of accountability to learning and development of social professionals and (3) the contribution of accountability of social work and social policy to democratic relations between government, citizens and social professionals.

The literature analysis focuses on the philosophical and sociological concepts and theories with regard to (1) meaningfulness of (accounts of) social work, rationalisation and economisation, and care and virtue ethics, (2) learning and professionalization, craftsmanship, work related learning and expertise, and (3) enhancing democratic relations, concepts of democracy, government and governance, active citizenship and civil society. All three themes are of course studied in relation to the accountability of social work.

For each theme, this literature analysis results in the formulation of requirements for accountability arrangements concerning the particular research question. Then the current accounting practices are analysed by one or two innovation projects. This field research was done at three Dutch welfare organisations, emphasizing on social-cultural work. For each of the three research questions, possible improvements of account-giving, are formulated. The research findings and its relevance for the new developments in policy with participation and self-reliant civil initiatives as dominating theme, are summarised in the final fifth chapter.

The conclusion with regard to the first research question is that the meaningfulness of the written reports and the verbal communication is low when all-encompassing systematic accounting for results is being stressed. From a governmental point of view the problem with output-oriented performance information is that there are many figures about service deliveries but these figures do not demonstrate that societal problems are being solved. From a professional point of view the problem with output-oriented performance information is one of too little consideration of the value as such, of good processes and good relations in the caring about and for people. For accounting to be more meaningful, measurement and figures have to be limited; contexts and stories – narratives – have to be included. Meaningful accountability necessarily includes considerations regarding the guiding principles of social work. So not only results, but also processes and relations have to be taken into account.

With regard to the second research question – the fostering of professional learning by accounting of social work – a major conclusion is that within the context of performance contracts between local government and welfare organisations the controlling and disciplining aspects of accounting are being emphasised. For learning to take place as result of account-giving the socialising aspects of processes of accountability must be facilitated. This study further argues that the nature of the task of social workers requires much social engagement, creativity, reflexivity and the virtue of practical wisdom. Therefore the quality of social work does not only depend on methods and programmes, but also or even more on the personal qualities of the social worker. An important part of the 'knowledge' of the social professional is embodied knowing. The further development of the personal-professional qualities does not flourish under strong external control. So self-directed learning is a must for continuing professional development of social workers. This self-directed learning is opposed to a discourse that focuses on the professional as deficient and in need of developing and directing. For accountability to foster professional learning, accountability methods have to be more flexible and open in the evaluation of social practices. Claims, concerns and issues that rise during the execution of a project or an intervention, have to be taken into account in order to result in the necessary responsive evaluations. It is important to encourage and facilitate that social professionals do not see account-giving as a burdensome duty, but can see it as a professional virtue. Account-giving initiated by the professionals themselves creates many learning opportunities and causes professional development to tune in with citizens, government and partner organisations.

The third question concerns the contribution of accountability to bring about and maintain democratic relationships in the social domain. Appropriate accountability, informal as well as formal, can make a major contribution bringing about and maintaining democratic relationships between government, citizens and professionals. In the relation between social workers and citizens, the model of democratic professionalism can facilitate and enable democratic collaboration between professionals and citizens. In this model, the professional still has his position of expertise – greater training and experience in particular areas – but shares his knowledge and his tasks with citizens in promoting their agency. Democratic professionalism on the one hand, and empowerment on the other, building on the emancipatory origin of the empowerment concept, give a good conceptual frame for democratic social work. That includes social professionals who are accountable for their work in dialogue, in face-to-face relations with citizens. That is a plea for more informal accountability. But sticking to the formal procedures of the representative democracy remains important too. Nowadays cooperation between local government and active citizens is stressed upon. That mostly implies informal relations, for example between the citizens of self-reliant civil initiatives and local government. So, in the aftermath of the transformation and decentralisation of social work, much is realised on the base of informal consultation between government and active citizens in the Dutch cities and villages. At this high degree of informality in consultation and decision-making however, there is a danger of a deficit in democratic legitimacy. So also arbitrariness in the treatment of citizens' requests is lurking.

The challenge is to enable both formal and informal accountability and let both forms play their roles. Formal accountability has an important role in the functioning of representative democracy and the enforcement of political and social right. It remains important that representatives of the people continue to make decisions about basic social services. Informal accountability in face-to-face contact can contribute to relations of trust between social workers and the citizens involved in social work. But also in the relation of citizens and social workers a formal procedure to call a social professional to account remains an important established right.

This study does not purport to provide general applicable answers to the dilemmas of accounting of social work. The conclusions of each of the three research questions in this study, result in the recognition of a field of tension between two important values. The overall conclusion of this study is that it is important to understand and take into account both sides of these dilemmas. Dealing with these dilemmas can form the

starting point to develop forms of accountability that are indeed meaningful, enhance work-related learning and contribute to democratic relationships between (local) government, citizens and social professionals.

With regard to the first research question the area of tension is between the different clusters of criteria, by which social work is evaluated: the process criteria that social workers emphasize versus the result criteria that local government stress upon. With regard to the second research question, there is an area of tension between a philosophy of learning, in which the acquirement of knowledge and skills to correct knowledge deficits is the core business and a philosophy of further development of the embodied qualities and virtues of the professional through self-critical and self-directed learning within communities of practice. With regard to the third research question, there is an area of tension between formal accounting in the framework of representative democracy and informal accounting in a deliberative and participative democracy. Formal accounting is important for transparent decision making and for safeguarding the acquired rights of citizens in need of assistance. Informal accounting is important in order to create trust between appointed officials, social professionals and citizens to overcome bureaucratic barriers for citizens' initiatives.

The common element of these areas of tension is the tension between a way of understanding the world out of a detached position, not being a part of the community, which enables you to lead and intervene, or out of a situated position, as part of the community, which enables you to cooperate and support. For both local government and social workers, both positions are important, although professionals will be more inclined to a situated way of thinking and government officials will be more inclined to a detached way of thinking. The two ways of thinking lead to different views about good social work and to different ways of accounting of social work.

The overall conclusion of this study is that it is very well possible to configure accountability, defined as the formal and informal explanation and justification of professional conduct, as a meaningful, a learning and a democracy promoting practice. It involves prudent judgement in synthesising conflicting objectives and values to implement accountability practices tailor-made, suitable for every single situation.

Inhoud

VOORWOORD	5
1. VERANTWOORDING ALS VRAAGSTUK	7
Drie vormen van verantwoording	9
Verantwoording op prestaties	10
Professionele verantwoording	11
Democratische verantwoording	13
De verschillen tussen de drie verantwoordingsvormen	14
Ontwikkelingen in (de verantwoording van) sociaal werk	15
De uitbouw van de verzorgingsstaat	16
Professionalisering en democratische kritiek	17
Bredere kritiek, bezuiniging en vermarkting	19
Bedrijfsmatig werken en vermarkting	21
Burgerkracht, samenredzaamheid en participatiesamenleving	26
De dominantie van verantwoording op gemeten prestaties	28
Verantwoording, controle en overleg	33
Onderzoeksopzet	35
Zich verantwoorden als invalshoek	35
Vraagstellingen van het onderzoek	39
De actualiteit van verantwoording als vraagstuk	40
Exploratief onderzoek	41
Werkwijze	42
Leeswijzer	45
2. BETEKENISVOLLE VERANTWOORDING?	47
Waarden, resultaten en het grotere geheel	47
De werkzaamheid van verantwoordingen	51
Maatstaven voor verantwoording in zorg en welzijn	54
Professionele logica, internal goods en ambachtelijkheid	54
Handelen, onderhoud, processen en zorgethiek	57
Prestatiecontracten: producten, activiteiten en eenheden	62
De sociaal werkers over hun verantwoording	64
Het registreren van aantallen activiteiten en deelnemers	64
De rapportage over uitgevoerde activiteiten	66
Registreren en verantwoorden voor de opdrachtgever	69

Mogelijkheden voor eigen invulling	69
Gesprekken over verbetering van de verantwoording	70
Uitvoerend professionals willen een grotere rol	72
Het systeem past niet	73
De rol van de teamleiders	75
Weinig betekenisvolle verantwoordingen	76
De persistentie van het systeem	79
Versterking van de betekenisvolheid van verantwoorden	80
Het beperken en gericht inzetten van prestatiemetingen	81
De honorering van het professionele perspectief	82
 3. LEREN VAN VERANTWOORDEN	 85
Het wat en het hoe van professionele ontwikkeling	87
De opdracht aan sociale professionals	87
De kwaliteiten van sociale professionals	94
Een romantische en een verlichte denkstijl	105
Professionele ontwikkeling en de wijze van verantwoorden	108
Twee praktijkprojecten	116
Teamvorming en evaluatie bij De Ruit	118
Teamoverleg en de externe verantwoording bij de Triade	121
Analyse	125
Versterking van lerend verantwoorden	127
De lerende evaluatie	127
Professionele ontwikkeling en eigenaarschap	128
De vormgeving van sociaal leren op de werkplaats	129
 4. VERANTWOORDING EN DEMOCRATIE	 131
Democratische verhoudingen	134
Democratisch bestuur: traditionele en moderne opvattingen	135
De communicerende overheid	140
Drie generaties burgerparticipatie	143
Democratische verhoudingen in de doe-democratie	149
Democratisch bestuur en verantwoording	151
Democratie en individuele vrijheid	153
Vrijheid, paternalisme en moraliseren in de sociale praktijk	155
Democratisch handelen van sociale professionals	157
Democratisch professionalisme	158
Empowerment	161
Gezag, vertrouwen en transparantie	162

Verantwoording van sociale professionals aan de overheid	165
Verantwoording op eigen initiatief	168
Twee verantwoordingspraktijken	170
Het project Rekenschap en Resultaat	170
De verbetergroep planning evaluatie en verantwoording	177
Democratische verhoudingen en verantwoording	182
Dilemma's in democratische verhoudingen in het sociale domein	182
De bijdrage van verantwoording aan democratische verhoudingen	184
Versterking van de bijdrage van verantwoording	185
 5. BETEKENISVOL, LEERZAAM EN DEMOCRATISCH	 189
Verantwoorden als concept	190
De spanningsvelden van verantwoording	194
Resultaatcriteria versus procescriteria	197
Kennis en vaardigheden versus persoonlijk-professionele kwaliteiten	201
Formele versus relationele verantwoording	204
Drie invalshoeken en twee polen	207
 EPILOOG: VERANTWOORDEN EN ACTIEVE BURGERS	 211
De ontwikkeling van actief burgerschap	212
Ander actief burgerschap met wisselende betrokkenheid	214
Meer actief burgerschap in de doe-democratie	217
Actief burgerschap in verschillende vormen	218
De rol van sociale professionals	220
Verantwoording van de ondersteuning van burgerinitiatieven	222
 OVERZICHT VAN SCHEMA'S EN AFBEELDINGEN	 225
 LITERATUUR	 227
 BIJLAGE A: VRAGENLIJST	 251
 BIJLAGE B: INTERVIEWGUIDE	 257
 CURRICULUM VITAE	 259

Voorwoord

Bij het werken aan dit promotieonderzoek heb ik steun en medewerking mogen ontvangen van heel veel mensen. Ik wil dan ook graag aansluiten bij het goede gebruik om hen in het voorwoord van dit promotieonderzoek te bedanken. Mijn dank wil ik allereerst richten aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN) die mij in staat heeft gesteld om, naast mijn reguliere werkzaamheden, dit onderzoek te doen. In het bijzonder Walter van Gisbergen en Bart van Bergen, de toenmalige directie van de faculteit Gezondheid, Gedrag en Maatschappij hebben mij in de gelegenheid gesteld om dit promotieonderzoek te doen. In de eerste jaren van mijn werk aan dit onderzoek heb ik binnen de HAN veel steun mogen ontvangen in het groepje promovendi onder leiding van Kitty Kwakman en Marion van Hattem, met Lies Schilder, Lisbeth Verharen, Marijke van Bommel en ik zelf. Voor de faciliteiten in de latere fasen van dit onderzoek wil ik in het bijzonder Kathelijne van Kammen bedanken. Zonder de ruimte die ik van haar als verpersoonlijking van de HAN als mijn werkgever gekregen heb, had ik dit onderzoek niet kunnen doen.

Voor het praktijkdeel van mijn onderzoek heb ik veel medewerking gekregen en plezierige samenwerking ervaren met heel veel mensen bij de drie welzijnsorganisaties waar ik mijn onderzoek heb mogen doen. Ik wil hen allen bedanken en drie mensen met name noemen omdat in de eerste fase van het onderzoek als maatjes fungeerden: Frans Brukx, Clara Oostwegel en Wim Bilo. De stuurgroep – Marja Luyben, Sjaak Krebbers, Han Rottink en Loes Verbugt – wil ik bijzonder danken voor de informatie, de feedback en de praktische ondersteuning.

Heel veel heb ik te danken aan Evelien Tonkens, mijn promotor. Haar feedback en suggesties waren, ik zou bijna zeggen uiteraard, heel to the point en heel inspirerend. In het hele traject was zij het baken waar ik op voer.

Dank wil ik ook uitspreken naar NIG (Netherlands Institute of Government) Colloquium *Professionals under Pressure* (in 2012 omgedoopt tot *Reframing Public Professionalism*), onder voorzitterschap van Mirko Noordegraaf en Bram Steijn. De bijeenkomsten hebben mij, in een belangrijke fase van mijn onderzoek, veel inspiratie gegeven. Marc Hoijsink, bedankt voor de samenwerking bij het schrijven van het hoofdstuk in *Professionals under Pressure*. Voor de ondersteuning bij het schrijven van de Engelse samenvatting van het proefschrift wil ik graag Chell Marshal bedanken. Veel dank ook aan Hay van der Sterren voor zijn zorgvuldige correctie van de eindversie van het proefschrift.

Last but not least wil ik het 'thuisfront' bedanken. René, je hebt op verschillende momenten in mijn werken aan dit proefschrift en vooral in de laatste fase gefungeerd als inspirerend filosofisch en redactioneel klankbord, veel dank daarvoor. Lewie en Cecile, door jullie heb ik me ook steeds aangespoord gevoeld op de ingeslagen weg voort te gaan. Lewie overleed op 30 april 2014. Hij was altijd zeer politiek en maatschappelijk geïnteresseerd en we hebben dan ook veel gesprekken over actuele thema's gevoerd, vaak gerelateerd aan de inhoud van dit proefschrift. Het blijft heel pijnlijk dat hij er niet meer is.

Izy, je hebt meer dan eens gemopperd over het gegeven dat ik op de gekste momenten met mijn proefschrift bezig was, en het nam veel meer tijd in beslag dan vooraf voorzien, maar ik heb toch (bijna) steeds de ruimte gevoeld die je me daarin gaf.

Ik wil dit voorwoord graag afsluiten met een reflectie op het proces van het schrijven van dit proefschrift. Ik ben er veel langer mee bezig geweest dan vooraf gedacht. En natuurlijk waren er momenten waarop ik er weinig heil meer in zag, maar opgeven is er nooit van gekomen. Ik voel me wel thuis bij de zinsnede "ich bin viel zu träge um aufzugeben" uit het lied *Der Weg* van Herbert Grönemeyer. Ook prijs ik me gelukkig dat het werken aan het onderzoek veelal niet voelde als kostenpost, als investering in het bereiken van het doctoraat. Het bleef vooral om de reis gaan en niet om de aankomst, al wil ik niet verhelen blij te zijn het eindpunt bereikt te hebben.

1. Verantwoording als vraagstuk

In oktober 2013 vindt in Nijmegen het symposium *De Nieuwe Jeugdzorg* plaats. De thema's zijn de transitie en transformatie van de jeugdzorg, en het monitoren van de resultaten van de zorg voor de jeugd. Een van de sprekers is Bert Frings, wethouder van de gemeente Nijmegen. Zijn stelling is dat de sociale wijkteams vooral moeten doen wat ze moeten doen en niet te veel aan regels ten aanzien van indicatie en verantwoording gebonden moeten zijn. Spreker is ook emeritus hoogleraar Jan Willem Veerman die het belang van meten bepleit. De resultaten van het systematisch volgen van de veranderingen bij de cliënt kunnen voor verschillende doelen benut worden: voor behandelplanning, voor evaluatie van het primaire proces en van het beleid en voor verder onderzoek. Hij aarzelt echter over de vraag of diezelfde meetgegevens ook als verantwoordingsgegevens aan financiers gebruikt mogen worden. "Voorlopig niet doen" is zijn advies. Een van de andere sprekers is Rowella Kuipers, behandelaar en onderzoeker aan de Radboud Universiteit. Zij betoogt dat meten alleen zinvol is als er aandacht is voor de verschillende scores van kind en ouders en als deze verschillen besproken worden met de cliënten. Een vierde spreker is Hans de Jager, Inspecteur Jeugdzorg van het ministerie van VWS. Ook hij bepleit het gebruik van meetgegevens, maar dan nadrukkelijk ook in het kader van verantwoording. Hij hamert op veiligheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid als verantwoordingscriteria.

Deze vier sprekers en hun verschillen in benadering illustreren het vraagstuk van meten en verantwoorden. Dat bij sociaal werk – in dit geval jeugdzorg – nagegaan moet worden wat de resultaten zijn, wordt door niemand echt betwijfeld. Toch zijn er ook veel vragen. Vaak wordt ervan uitgegaan dat de cijfers voor zich spreken, maar is dat ook zo? Of worden de cijfers pas betekenisvol als ze door betrokkenen onderling besproken worden? Gaat het bij het meten van de resultaten vooral om controle en toezicht of worden de gegevens vooral verzameld met het oog op verbetering van de behandeling? Kunnen dezelfde gegevens gebruikt worden voor verbetering van de behandeling en voor de externe verantwoording?

Vraag is ook waar de grenzen zijn aan meten en verantwoorden. Die vraag klinkt door in het betoog van de wethouder over de sociale wijkteams. Die moeten, volgens de wethouder, doen wat ze moeten doen en niet te veel gebonden zijn aan verantwoordingsregels. Die stellingname maakt duidelijk dat het begrip *verantwoording* zowel sterk positieve als sterk negatieve connotaties heeft. Vooral als misstanden aan

het licht zijn gekomen is verantwoording een hoera-woord: hoe meer verantwoording, hoe beter (Bovens 2005, p. 26). Anderzijds wordt verantwoording geassocieerd met veel papierwerk, met bureaucratie, met veel registratiewerk en verantwoordingsverslagen die weinig zeggen en vaak weinig tot actie leiden. Kritiek is er op de tijd die de veelheid aan metingen, registraties en verslaglegging van uitvoerend professionals vraagt, wat ten koste zou gaan van hun 'eigenlijke' werk (zie o.a. Van Hassel, Tonkens en Hoijtink, 2012).

De positieve verwachtingen ten aanzien van verantwoording gaan verder dan het voorkomen van misstanden en het optreden tegen niet integer handelen en machtsmisbruik. Van verantwoording wordt ook een bijdrage verwacht aan democratische verhoudingen, aan (professioneel) leren, aan de effectiviteit van het openbaar bestuur en aan de legitimatie van het werk in de publieke sector (Bovens en Schillemans, 2009, p. 29, zie ook Dubnick en Justice, 2004). De vraag in hoeverre verantwoording deze beloftes waar maakt is het thema van dit onderzoek: in hoeverre leidt verantwoording tot die positieve resultaten en waar is dat van afhankelijk? Vraag is dan ook hoe verantwoording ingericht moet zijn om die positieve verwachtingen waar te maken. Die vragen en de wijze waarop die spelen in het sociaal werk staan in dit onderzoek centraal, toegespitst op de vraag hoe verantwoording betekenisvol, leerzaam en democratisch vorm gegeven kan worden.

De verschillen in verwachtingen en de verschillen in waardering van de huidige verantwoordingspraktijk komen voort uit de verschillende oorsprongen die verantwoording heeft. In het eerste deel van dit hoofdstuk ga ik in op die verschillende oorsprongen van verantwoording. Verantwoording heeft een lange geschiedenis in de wereld van financieel toezicht. Vanaf de laatste decennia van de twintigste eeuw is die financiële verantwoording, ook in het publieke domein, verbreed tot andere gegevens over de prestaties van organisaties en organisatieonderdelen. Verantwoording op prestaties treedt dan sterk op de voorgrond. Een andere vorm van verantwoording vindt men in professionele beroepsgroepen. Daar is verantwoording een werkwijze om de kwaliteit van de beroepsuitoefening te bewaken en het beroep verder te ontwikkelen. Een derde context van verantwoording is de democratisch-bestuurlijke sfeer, waarin verantwoording een van de procedures is om de verhouding tussen bestuurders en bestuurden democratisch vorm te geven.

Dit onderzoek betreft in het bijzonder de verantwoording van het sociaal werk, als onderdeel van de sector zorg en welzijn. Het huidige beleid is gericht op het bewerkstelligen van de overgang van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving

(Troonrede van 2013), c.q. de ontwikkeling van verzorgingsstaat richting participatiesamenleving. In het kader van die participatiesamenleving wordt veel verwacht van lokaal sociaal beleid en van nieuwe verhoudingen tussen sociale professionals, burgers en overheid. De vraag hoe verantwoording van sociaal werk vorm gegeven dient te worden is daarbij opnieuw aan de orde, maar verantwoording als vraagstuk in de sector zorg en welzijn is er al vanaf het begin van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, zij het niet altijd onder die noemer. In het tweede deel van dit hoofdstuk staat dan ook de vraag centraal hoe verantwoording zich in de sector zorg en welzijn ontwikkeld heeft tot het vraagstuk, zoals het zich nu voordoet. Om op die vraag antwoord te geven, ga ik achtereenvolgens in op de ontwikkeling van verantwoording in zorg en welzijn sinds de tweede wereldoorlog, op de verantwoordingssystemen die nu gehanteerd worden, en op de uitdaging om verantwoording opnieuw vorm te geven in het verlengde van het nieuwe beleid waarin de verhoudingen tussen burgers, overheid en professionals opnieuw vorm gegeven worden.

In het derde deel van dit hoofdstuk ga ik in op de maatschappelijke achtergronden van de dominantie van verantwoording op gemeten prestaties. De politieke overtuiging dat de publieke sector meer bedrijfsmatig ingericht moest worden, is daarbij een belangrijke factor geweest. In het verlengde van de dominantie van verantwoording op prestaties ga ik nader in op de vraag of verantwoording op prestaties nog wel verantwoord is in de zin van communicatie over en weer. Verantwoording op prestaties als onderdeel van de planningscyclus is volgens critici niets anders dan voortgangscontrole.

Het hoofdstuk sluit ik af met de onderzoeksofzet, de vraagstelling en de werkwijze in dit onderzoek. Maar ik ga nu eerst in op de verschillende vormen van verantwoording.

Drie vormen van verantwoording

Verantwoording kent veel verschillende vormen. Om die verschillen te ordenen worden er in de literatuur verschillende indelingen gehanteerd. Zo delen Bovens en Schillemans (2009, pp. 23–29) verantwoordingen in naar (1) de aard van het forum waar verantwoording aan wordt afgelegd – politieke, juridische, administratieve, professionele en maatschappelijke verantwoording –, naar (2) het aspect waarover verantwoording moet worden afgelegd – financiële verantwoording, procesverantwoording en beleidsmatige verantwoording – en naar (3) de aard van de relatie tussen degene of de organisatie die zich verantwoordt en het forum – verticale, diagonale en horizontale verantwoording.

De indeling die hier gehanteerd wordt – de driedeling verantwoording op prestaties, de professionele verantwoording en de politieke verantwoording – is gekozen omdat die de verschillen in herkomst van verantwoordingspraktijken laat zien en de daaruit voortkomende verschillen in de wijze waarop sociaal werk gezien en beoordeeld wordt, en in wat er met verantwoording vooral beoogd wordt.

Verantwoording op prestaties

Vragen om en geven van verantwoording is alles behalve nieuw, maar de grote aandacht voor verantwoording in de publieke sector is van betrekkelijk recente datum. Tot begin jaren negentig van de vorige eeuw was toezicht een weinig spectaculair en nauwelijks zichtbaar onderdeel van het openbaar bestuur. “Toezicht was vooral een zaak van individuele inspecteurs die doorgaans buiten het zicht van de openbaarheid op een vaak informele wijze hun toezichtdomein trachtten te disciplineren. Maar die tijd is voorbij.” (WRR, 2013, p.11).

Tot heel ver in de vorige eeuw was verantwoording grotendeels beperkt tot het financieel-juridische aspect, dat wil zeggen tot de controle van de boekhouding op rechtmatig gebruik van gelden. Die verantwoording werd gezien als een saai en stoffig noodzakelijk kwaad voor rekenmeesters en boekhouders (Bovens en Schillemans 2009, p. 9).

In Nederland wordt voor de financiële verantwoording en de verantwoording op prestaties vaak de Engelse term *accounting* gebruikt. De wortels van die Engelse term liggen in de heerschappij van Willem de Veroveraar, die na zijn overwinning bij Hastings in 1066 Koning William I van Engeland werd. William eiste van alle landeigenaren in zijn rijk *a count* van wat zij bezaten (Dubnick, 2002, pp. 7–9). Het woord *to count*, tellen, vormt de etymologische basis van accountability. Dat tellen is in de financieel-juridische verantwoording uiteraard een belangrijk element bij het gedetailleerd nagaan of de organisatie zich aan de regels houdt. Rechtmatigheid is het criterium aan de hand waarvan de accountee¹ het handelen van de organisatie toetst: is er gehandeld in overeenstemming met de van toepassing zijnde begrotingswetten, andere wet- en regelgeving en eventuele verdere juridische verplichtingen (Wieles, 2009, p. 45).

Binnen publieke organisaties vervulde deze financieel-juridische verantwoording een ondersteunende rol ten aanzien van de beleidsvoering. In de financieel-juridische

¹ Degene die verantwoording aflegt wordt als accountant benoemd, degene(n) aan wie verantwoording wordt afgelegd, wordt benoemd als forum, of als accountee (Meijer en Bovens, 2005, p. 172).

verantwoording lag het accent op “compliance with law and accounting standards” (Power, 2003, p. 187). Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is verantwoording voor organisaties in het publieke domein verbreed. Verantwoording heeft niet meer alleen betrekking op de rechtmatigheid, maar ook op de doelmatigheid, op de prestaties die de organisatie levert. Met verantwoording op prestaties worden publieke organisaties in de gewenste richting gestuurd. De vooraf vastgelegde prestaties zijn binnen de organisatie en in relatie tot de omgeving – klanten, opdrachtgevers – richtinggevend geworden.

De verantwoording op prestaties kan gezien worden als een uitbouw van de financieel-juridische verantwoording. Verantwoording op prestaties heeft veel overeenkomsten met de financiële verantwoording: een sterk accent op cijfers, een grote rol van management en standaardisering van de procedures. De pretenties van verantwoorden op prestaties gaan echter veel verder dan de financieel-juridische verantwoording, omdat het nu niet alleen over de financiële randvoorwaarden gaat, maar ook over de doelen en de resultaten van het werk.

Professionele verantwoording

De professie is een tweede context waarin verantwoording een belangrijke functie vervult. In de professionele traditie is verantwoording gericht op de vraag of het handelen voldoet aan de vakmatig-professionele normen. Het is in eerste instantie een zaak van collega professionals en van de beroepsgroep als geheel om ervoor te zorgen dat het gedrag van professionals voldoet aan de professionele normen. De beroepsgroep heeft of claimt daartoe een grote rol in opleidingen, in bij- en nascholingen en in de verdere ontwikkeling van het beroep. Middels verantwoordingsprocedures bewerkstelligt zij dat het gedrag van professionals aan de professionele normen voldoet. Bij overtreding van de professionele normen worden disciplinerende maatregelen genomen, maar het accent bij de professionele verantwoording ligt op het leren van de professionals en op de verdere ontwikkeling van het beroep (Freidson, 2001).

De professionele standaarden hebben zowel betrekking op de technisch-wetenschappelijke deskundigheid als op ethische aspecten van de beroepsuitoefening. Een belangrijk ethisch kader voor de beoordeling van de beroepsuitoefening wordt gevormd door de beroepscode. Voor de bewaking van het werken conform professionele standaarden is er het tuchtrecht om bij overtreding van de geldende regels een professional

ter verantwoording te kunnen roepen, een oordeel uit te kunnen spreken en zo nodig sancties te kunnen opleggen.

Gereguleerde vormen van professionele verantwoording zijn er vooral binnen de klassieke professies als die van advocaten en notarissen en van artsen. Deze vorm van verantwoording kan alleen gedijen als de betreffende beroepsgroep voldoende maatschappelijke status en gezag heeft. Voor sociaal werkers is dat vooralsnog eerder een streven dan realiteit (Schilder, 2013). In de jeugdzorg is in de laatste jaren wel een stap in die richting gezet. In april 2014 ging de Tweede Kamer akkoord met een wijziging van de Wet op de jeugdzorg die beroepsregistratie van jeugdzorgwerkers verplicht stelt. Het is nog niet duidelijk in hoeverre en hoe in deze regeling professionele verantwoording praktisch vorm gaat krijgen.

Professionals, ook artsen met hun traditioneel sterke professionele positie, zijn in het laatste kwart van de vorige eeuw onder druk komen te staan van markt (cliënten, verzekeraars) en overheid en daarmee is ook de professionele verantwoording onder druk komen staan. Anderzijds wordt nu al weer een aantal jaren opnieuw gepleit voor meer ruimte voor professionals en voor een herwaardering van professionele verantwoording. Ruimte geven aan en een appel doen op beroepseer en beroepstrots worden daarbij als belangrijke bron gezien voor goede beroepsuitoefening (Van den Brink et al, 2005, Jansen et al, 2009).

Het vermogen om middels peer review de kwaliteit van het professionele handelen daadwerkelijk te bewaken is van groot belang voor een grote(re) rol van de professie. Bij het bepleiten van een grotere rol en meer ruimte voor professionals wordt vaak verwezen naar Freidson, die zich in zijn laatste boek *Professionalism, the third logic* (2001) een groot voorvechter toont van een leidende rol van de professionele beroepsgroep in het bewaken van de kwaliteit van het handelen van professionals. Freidson benadrukt dat de beroepsgroep dan wel maatregelen moet kunnen nemen, zodat er daadwerkelijk sprake is van handhaving van de professionele normen: "If professionalism is to be reasserted and regain some of its influence, it must not only elaborate and refine its codes of ethics but also strengthen its methods of adjudicating and correcting their violation." (Freidson, 2001, p. 216).

Democratische verantwoording

De derde context waarin verantwoording van oudsher een belangrijke rol speelt is de democratische context, dat wil zeggen de verhouding tussen bestuurders en bestuurd. De basisgedachte van democratisch bestuur is dat de bestuurder zijn legitimatie ontleent aan het gegeven dat hij door het volk gekozen is. De bestuurder legt dan ook verantwoording af aan het volk of aan gekozen volksvertegenwoordigers. Voor publieke functionarissen is verantwoording afleggen een belangrijk mechanisme om te laten zien dat hij zijn functie correct en integer conform de opdrachten uitoefent. Voor burgers is verantwoording een mechanisme waardoor integer en zorgvuldig handelen bevorderd wordt en de publieke functionaris ter verantwoording geroepen kan worden als er aanwijzingen zijn dat dat niet zo is. Robertson geeft de volgende omschrijving van verantwoording afleggen: "...those who exercise power, whether as governments, as elected representatives or as appointed officials [...] must be able to show that they have exercised their powers and discharged their duties properly." (Robertson, 2002, p. 3).

In de democratische traditie is het ter verantwoording kunnen roepen van bestuurders voor burgers een belangrijk instrument om tegenwicht te bieden ten opzichte van de macht van die bestuurders en publieke functionarissen. Bestuurders die ter verantwoording worden geroepen dienen uit te leggen hoe ze met de toebedeelde opdracht en de bij hun functie horende macht zijn omgegaan. Tegenwicht kunnen bieden is een kant van het democratisch verhaal. Middels verantwoording afleggen kunnen bestuurders ook vertrouwen winnen. Verantwoording heeft met andere woorden net als andere democratische procedures twee doelen: niet alleen bestuurd beschermen, maar ook bestuurders legitimeren. Het ingewikkelde is, aldus Rosanvallon, dat die twee functies elkaar niet dekken. "De legitimering berust op het vormen van een vertrouwensband tussen bestuurders en bestuurd, terwijl de bescherming van bestuurd juist uitnodigt tot het organiseren van wantrouwen." (Rosanvallon, 2012, p. 73). In de discussies over verantwoording in deze democratische context zijn zowel de noodzaak om vertrouwen te geven, als de noodzaak van controle – vanuit wantrouwen – aan de orde, als een steeds terugkerend dilemma. Dat geldt niet alleen voor bestuurders, maar in het verlengde van het pleidooi voor professionele ruimte ook voor uitvoerend professionals in het publieke domein.

De verschillen tussen de drie verantwoordingsvormen

De verschillende verantwoordingsvormen hebben verschillende oorsprongen en houden verschillende normen en verschillende moreel appels in. Dubnick en Justice (2004) spreken over verschillende *moral communities* in de zin dat in de betreffende context waar de verantwoordingsvorm uit voortkomt, opvattingen heersen over wat moreel gevraagd wordt en wat het juiste gedrag is. Giddens (1984) benadrukt dat het bij de redenen die bij verantwoording van het eigen gedrag gegeven worden, gaat om *normatieve* redenen, "the normative grounds whereby they [the reasons] may be justified." (Giddens, 1984, p. 30). De aard van de normatieve redenen zijn in de drie verantwoordingsvormen verschillend.

De *normative grounds* waarmee het eigen handelen wordt verantwoord, zijn bij de financieel-juridische verantwoording de geldende wetten en regelingen met als onderliggende waarde en moreel appel rechtmatigheid. Bij verantwoording op prestaties gaat het niet alleen om rechtmatigheid, maar ook en vooral om doelmatigheid. Kenmerkend voor zowel rechtmatigheid als doelmatigheid is dat de normen in grote mate geëxpliciteerd zijn; ze zijn vastgelegd in wettelijke regelingen dan wel overeengekomen in prestatiecontracten. In het professionele kader is deskundig en verantwoordelijk handelen de onderliggende waarde. Ook de trouw aan de professie en professionele standaarden – verwoord in de beroepscode – is daarbij aan de orde. Bij de democratische verantwoording is het morele appel aanspreekbaar zijn en open staan voor vragen en noden van burgers. Ook integriteit is een belangrijke onderliggende waarde bij de democratische verantwoording. Een belangrijke functie van de democratische verantwoording is tegenwicht kunnen bieden aan de macht van bestuurders en publieke functionarissen. Bij professionele en democratische verantwoording zijn er minder expliciete regels dan bij de financieel-juridische verantwoording en de verantwoording op prestaties. Bij de professionele en democratische verantwoording gaat het ook om zaken die zich minder lenen om uitputtend in expliciete regels te vertalen: zaken als integriteit, toewijding aan het algemeen belang, zorg voor de belangen van de cliënt en het verstrekken van juiste informatie.

In Figuur 1 zijn de verschillen tussen de drie verantwoordingsvormen in schema gebracht.

	Verantwoording op prestaties	Professionele verantwoording	Democratische verantwoording
Doelen	Afstemming opdrachtgever en opdrachtnemer	Bewaking en ontwikkeling van de beroepspraktijk	Tegenwicht t.o.v. macht publieke functionarissen
Normen	Overeengekomen Resultaten	Vakinhoudelijke maatstaven	Democratische principes
Forum	Opdrachtgever, financier	Collega-professionals	Burgers c.q. hun vertegenwoordigers
Moreel appel	Doelmatigheid en Efficiëntie	Deskundig en verantwoordelijk handelen	Responsiviteit en ontvankelijkheid

Figuur 1 Verantwoording op prestaties, professionele en democratische verantwoording.

De verantwoording op prestaties, uitgedrukt in gemeten resultaten, is sinds eind vorige eeuw dominant. Ter verklaring van die dominantie wordt in de literatuur veelvuldig verwezen naar New Public Management (NPM). Er is echter ook een bredere maatschappelijke ontwikkeling waarin het leveren van prestaties en het meten meer op de voorgrond komen te staan, ook in het sociale domein. Die ontwikkeling is uiteraard gekoppeld aan de ontwikkeling in de opvattingen over wat goed sociaal werk is.

Ontwikkelingen in (de verantwoording van) sociaal werk

In hoeverre en in welke vorm verantwoording gevraagd wordt over sociaal werk kan niet los gezien worden van de opvattingen over goede zorg en goed welzijnswerk² en over de gewenste verhoudingen tussen overheid, burgers en sociale professionals. In de opvattingen over sociaal werk en de daarbij aansluitende praktijken worden vanaf de Tweede Wereldoorlog veelal vier fasen onderscheiden (zie Tonkens, 2009, Van der Lans 2008): (1) de periode van de opbouw van de verzorgingsstaat van 1945 tot halverwege de jaren zestig, (2) de periode van de uitbouw van de verzorgingsstaat en van de democratische kritiek op de 'burgerlijke' normen vanaf de tweede helft van de jaren zestig tot eind jaren zeventig, (3) de periode van de bredere kritiek op de houdbaarheid van de verzorgingsstaat, van de bezuinigingen van de jaren tachtig en de verzakelijking van de

² De termen waarin over het werk gesproken wordt verschuiven nogal eens. De term *zorg en welzijn* wordt vooral als aanduiding van de sector gebruikt. Voor het werk zelf is nu *welzijnswerk* minder gebruikelijk, ook al was er van 2010 tot 2012 nog sprake van het landelijke programma *Welzijn Nieuwe Stijl*. Nu wordt veelal de term *sociaal werk* gehanteerd. Voor jeugd en ouderen wordt veelal over *zorg* gesproken.

jaren negentig tot begin van deze eeuw en (4) de periode vanaf 2005 van de transformatie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving, waarbij de overheid zich meer terugtrekt en een appel doet op burgers om sociale vragen op te pakken.

De uitbouw van de verzorgingsstaat

Tot halverwege de jaren zestig is er vooral sprake van kleinschalig welzijnswerk vanuit verzuild particulier initiatief, met ook strijd tussen de zuilen. Professioneel welzijnswerk is beperkt in omvang. Sturing en coördinatie vinden plaats binnen het verzuild particulier initiatief op basis van door de positie in de zuil gelegitimeerd gezag. Er is slechts beperkt sprake van overheidsbemoeienis (Burger en Veldheer, 2001). In 1968 vaardigt van het toenmalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk richtlijnen uit voor de jaarverslagen. De gevraagde registratie van werkzaamheden en personele inzet is een eerste vorm van verantwoording aan de landelijke overheid (Steyaert en Van den Biggelaar, 2008, p. 17). De maatregel om richtlijnen voor het jaarverslag te geven was ingegeven door het streven naar meer eenduidige en vergelijkbare informatie ten einde op basis van die gegevens het beleid te evalueren en nieuw beleid te formuleren.

De particuliere organisaties en hun koepelorganisaties hebben in deze periode echter veel eigen zeggenschap en de sturingsmogelijkheden van de centrale overheid zijn beperkt. De welzijnsorganisaties worden in die jaren wel steeds meer door de overheid bekostigd. Steeds meer werkzaamheden op het vlak van welzijnswerk worden beroepsmatig uitgeoefend. De kosten van een grote variatie aan verenigingen en stichtingen worden ondergebracht op de Rijksbegroting (Schuyt, 1991, p. 7). Het zijn volgens Schuyt vooral de confessionele groeperingen met hun traditioneel sterke positie in deze sector die hiervan profiteren. De overheid heeft ondanks haar veel ruimere subsidiëring nog steeds weinig invloed op de inhoud van het werk. Dit gegeven verleidt Van Doorn tot zijn vaak geciteerde uitspraak “baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap” (Van Doorn, 1978, p. 30). De overheid verdeelt het geld over de zuilen en de zuilen bepalen – ‘in eigen huis’ – in grote mate wat met de middelen gebeurt. “Op het hoogtepunt van de verzuiling wordt het feitelijke bestuur van de Nederlandse verzorgingsstaat gevormd door degenen die de ‘koepels’ van de verzuilde voorzieningencomplexen beheren.” (idem)

Publieke verantwoording van het werk in zorg en welzijn is in die tijd nog geen groot thema. De autoriteit van de verzuilde organisaties en de daar werkzame professionals wordt weinig betwist en ook de waarden en normen van de zuilen en van de gegoede

burgerij staan nauwelijks ter discussie. In deze periode is het welzijnswerk gericht op geleide zelfontplooiing, op heropvoeding en op geestelijke gezondheid. De ontplooiing is gericht op aanpassing aan de maatschappelijke orde en die maatschappelijke orde staat niet ter discussie (Tonkens, 1999). Vanaf halverwege de jaren zestig komt er veel kritiek op die aanpassingsgerichtheid van het welzijnswerk en op het gebrek aan verantwoording van de professionals in zorg en welzijn.

Professionalisering en democratische kritiek

In de jaren zestig boet het particulier initiatief – de verzuilde besturen en hun koepels – door democratisering en ontkerkelijking aan invloed in. De jaren zestig en zeventig zijn een periode van democratisering, van emancipatie en van stem geven aan achtergestelde groepen. Veel kritiek is er op de 'burgerlijke' normen en waarden van waaruit hulp – in combinatie met heropvoeden tot beschaving – in de naoorlogse periode geboden werd. Kritiek is er ook op de besluitvorming over de hoofden van direct betrokken burgers heen. Die kritiek betreft onder meer het werk waarbij *maatschappelijk onaangepaste gezinnen* in aparte woningen en wijken – *gezinsoorden*, *controlewoningen* en *woonscholen* – ‘heropgevoed’ worden (Dercksen en Verplanke, 1987).

Milikowski is een van de eersten die deze kritiek verwoordt in *Lof der onaangepastheid* (1967). Dat boek was in 1961 verschenen onder de titel *Sociale aanpassing, niet-aanpassing, onmaatschappelijkheid*. Die kritiek op het welzijnswerk vanuit burgerlijke normen – “de gezeten burger die de maatschappij als zijn maatschappij ziet en zijn visie als dé visie ziet” (p. 187) – vertaalde Milikowski in een oproep tot maatschappij-hervorming. De slogan *verbeter de wereld, begin bij jezelf* van de toenmalige Bond Zonder Naam bouwt hij om tot “*verbeter de mensen, begin bij de samenleving*” (p. 237).

Die kritiek op de burgerlijke normering en het aanpassingsstreven in het welzijnswerk wordt in de jaren zeventig breed onderschreven in het welzijnswerk, in de geestelijke gezondheidszorg en in wat toen nog de zwakzinnigenzorg heette, met Dennendal als geruchtmakend strijdtoneel. Dennendal is de afdeling zwakzinnigenzorg van de psychiatrische inrichting de Willem Arntsz Hoeve. Daar wordt begin jaren zeventig heftige strijd gevoerd door aan de ene kant vernieuwingsgezinde medewerkers die met de zwakzinnigen op basis van gelijkheid een open leefgemeenschap wilden vormen en aan de andere kant het bestuur van de Willem Arntsz Stichting. Het conflict mondt in 1974 uit in een politionele ontruiming. Dennendal stond symbool voor het streven naar spontane zelfontplooiing en voor de maatschappelijke verandering die onder die noemer werd

nagestreefd. “Op Dennendal articuleerde men zo wat op heel veel plaatsen leefde: de strijd tegen vervreemding, het visioen van een maatschappij waarin gelijkheid en pluri-formiteit vredig samengingen en ieder zichzelf via relaties kon ontplooien, de strijd tegen de macht van deskundigen en voor democratisering en mondigheid.” (Tonkens, 2003, p.18).

Het welzijnswerk ontwikkelt zich in de jaren zestig en zeventig tot een belangrijk onderdeel van de democratiserings- en emancipatiebeweging. In het *open jongerenwerk* gaan jongerenwerkers zich identificeren met de jongeren. “Van enig paternalisme, bevoogding of opvoeding was geen sprake meer.” (Bijlsma en Janssen, 2012, p. 99). Er ontstaan voor jongeren die in de problemen raken organisaties voor alternatieve hulpverlening: Release, Jongeren Advies Centra (JAC's) en de Sociale Joenit. In deze alternatieve organisaties worden hulpverlening en maatschappelijke actie aan elkaar gekoppeld. In het vormingswerk worden de maatschappijkritische theorieën van Freire (*Pedagogiek van de onderdrukten*, 1970) en de Frankfurter Schule (Adorno, Marcuse, Fromm) omarmd. “De gedachte dat niet het individu maar de structuren het probleem zijn, was de legitimatie voor de oprichting van de alternatieve hulpverleningsorganisaties.” (Tonkens, 1999, p. 71). Deskundigheid is verdacht en de alternatieve hulpverleners stellen zich eerder als maatje van de jongeren dan als deskundige op.

De sociale professionals – van jongerenwerkers, opbouwwerkers, buurtwerkers en maatschappelijk werkers tot forensische hulpverleners en psychotherapeuten – weten zich in de jaren zeventig tijdelijk een sterke positie te verwerven ten opzichte van hun (nog veelal verzuilde) besturen. Professionals claimden de doelgroepen van het welzijnswerk beter te vertegenwoordigen dan de bestuurders – de ‘regenten’ – in het verzuilde bestel. Zij wierpen zich op als voorvechters van maatschappijverandering, voerden onder de vlag van de belangen van bewoners acties tegen de overheid en bevochten tegelijkertijd hun eigen belangen in de zin van goede cao's (Veldheer, 2001, p. 13). Op het zelfgestuurde optreden van sociale professionals komt veel kritiek. Vuijsje (1977) spreekt over *de nieuwe vrijgestelden* die een moeilijk meetbare arbeidsprestatie leveren: “Van dokters en advocaten kan je zeggen wat je wilt, maar iedereen zal het erover eens zijn dat ze iets kunnen wat andere mensen niet kunnen. Hun arbeidsprestatie is tot op zekere hoogte 'meetbaar'. Nieuwe Vrijgestelden leveren juist een moeilijk meetbare arbeidsprestatie.” (Vuijsje, 1977, p. 43). Achterhuis (1979) beschrijft het welzijnswerk als een *markt van welzijn en geluk*. Het welzijnswerk levert volgens Achterhuis onduidelijke resultaten en creëert aanbod zonder dat er van een vraag sprake is. Het welzijnswerk

houdt vervreemding in stand en versterkt die. “Concreet betekent dit dat er meer onwelzijn lijkt te ontstaan naarmate er meer welzijnswerkers komen.” (Achterhuis, 19979, p. 31).

Al eerder had Peper (1972) betoogd dat het opbouwwerk veel te grote ambities had: het wegnemen van belemmeringen voor de ontplooiing van de mens in de samenleving (Peper, 1972, p. 79). Peper concludeert dat de doelstellingen die aan het opbouwwerk worden toegedicht eigenlijk de centrale opdracht voor de hele samenleving is. Peper ziet wel mogelijkheden voor het opbouwwerk in het aanbieden van voorzieningen op sociaal-cultureel terrein, in de hulpverlening en in het leveren van input voor een welzijnsbeleid. Daartoe moet er “een goede registratie en aggregatie van gesignaleerde problemen” (p. 345) komen en een directe en zichtbare opname van de welzijnszorg in de politieke besluitvorming (p. 350). Deze en aanverwante voorstellen moeten voorkomen “dat de professionals in feite het beleid gaan bepalen, zelfstandig de problemen gaan formuleren, dus als technocratische elite gaan functioneren.” (p. 356).

Om meer greep te krijgen op de diensten die door het welzijnswerk geleverd worden wordt eind jaren zestig een begin gemaakt met een landelijke registratiesystematiek – ik noemde al de richtlijnen van het ministerie voor jaarverslagen. Er ontstaat dan een uitgebreide discussie tussen de voorstanders van verantwoording in eigen kring – op professionele normen – en de overheid die verantwoording nastreeft aan de hand van bestuurlijke normen. De sociale sector, de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk voorop, is weinig gelukkig met de richtlijnen van het ministerie en probeert daar een eigen wending aan te geven. De Raad maakt in 1972 een eigen handleiding waarin de informatiebehoeften van de hulpverleners als uitgangspunt worden gehanteerd. De registratie zou volgens de Raad in eerste instantie ten nutte moeten zijn van de werkers zelf, aangezien zij het meeste werk verrichten door de formulieren in te vullen (Steyaert, 1996, p. 24).

Bredere kritiek, bezuiniging en vermarkting

In de jaren tachtig ontstaat er bredere kritiek op de verzorgingsstaat. De overheid wordt als verspillend en ineffectief gezien en voor de oplossing wordt naar de markt gekeken. In die jaren wordt er veel bezuinigd op het welzijnswerk en is er sprake van decentralisatie en van de eerste aanzetten tot meer bedrijfsmatig werken. Die verzakelijking is

terug te zien in de veelal op initiatief van de lokale overheid gefuseerde, grote welzijnsorganisaties die onder leiding komen te staan van geprofessionaliseerd management (De Boer en Duyvendak, 2004, p.33).

De democratisering uit de voorgaande periode wordt vertaald in verschillende regelingen en praktijken op het terrein van medezeggenschap, klachtrecht, patiëntenraden en patiëntenverenigingen. Afhankelijke patiënten en hulpbehoevenden worden nu veeleer gezien als onafhankelijke cliënten en burgers met rechten. In de jaren tachtig worden patiëntenorganisaties niet alleen ruimhartig gesubsidieerd, maar wordt aan patiëntenvertegenwoordigers politieke invloed gegeven: zij krijgen een positie in diverse bestuurlijke organen. Op die vertegenwoordigers van patiënten wordt daarbij het appel gedaan om mee te denken over en mee te werken aan beleid waarin bezuinigingen worden doorgevoerd en waarin de vrijheid van professionals wordt beperkt (Trappenburg, 2008, Tonkens, 2011).

Professionals hebben weliswaar weer de rol van deskundigen, maar tegen die deskundigen wordt toch anders aangekeken dan in de naoorlogse periode. Tonkens (1999) spreekt over neo-deskundigheid: het oordeel van de deskundige is voor burgers meer een advies dan een niet ter discussie staand oordeel. Brint (1994) spreekt over de *expert professionals*, die veel meer moet aantonen deskundig te zijn dan de *social trustee professional* van de jaren vijftig. De social trustee professionals hadden het vertrouwen van burgers. Zij hadden op basis van hun positie een vanzelfsprekend gezag en die vanzelfsprekendheid geldt niet meer voor de expert professional. Deskundigen moeten hun positie steeds opnieuw waarmaken door zich dienstbaar op te stellen ten opzichte van de individuele cliënt en door transparante methoden te hanteren.

De bezuinigingen in de jaren tachtig worden (net als nu overigens) gecombineerd met decentralisatie van de overheidsbemoeienis naar de gemeenten. Die decentralisatie krijgt voor het welzijnswerk vorm in de Welzijnswet, die in 1987 na een lange aanloopperiode wordt ingevoerd en die in 1994 sterk wordt gewijzigd. Daarin wordt de aansturing van welzijnsinstellingen aan provinciale en gemeentelijke overheden overgelaten, zodat beter aangesloten kon worden bij de lokale situatie. Overtuiging was “dat de thans bestaande lappendeken van welzijnsland onmogelijk doelmatig kan zijn en zeker niet door de centrale overheid is te beheren.” (Van Doorn, 1978, p. 33). De combinatie van decentralisatie, fusies van welzijnsorganisaties op lokaal niveau en versterking van het management van de instellingen verandert de verantwoordingsrelaties ingrijpend. De financiering van en de regie over het welzijnswerk komt vooral

bij de lokale overheden te liggen. Die lokale overheden doen zaken met het management van de onder druk van die lokale overheden gefuseerde welzijnsinstellingen.

Op landelijk niveau worden ondanks de decentralisatie opnieuw projecten opgezet om de diensten van het welzijnswerk eenduidig te definiëren. Streven is decentraal informatiebeheer te combineren met een landelijke eenheid van taal. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) tracht de dienstverlening van het welzijnswerk in definities vast te leggen in een Gemeenschappelijk (eerst: Gemeentelijk) Functioneel Ontwerp (GFO) (De Boer en Duyvendak, 2004, p. 46). Opzet is aan de hand van deze GFO's de gemeentelijke beleidsdoelstellingen te koppelen aan concrete diensten die welzijnsinstellingen bieden en daarvoor een landelijke terminologie te ontwikkelen. Opnieuw is er echter discussie over de bruikbaarheid en betekenisvolheid van de registratietaal voor de verschillende partijen. De instellingen kunnen slecht uit de voeten met de in de GFO's gebruikte definities. En door de verder doorgevoerde decentralisatie van welzijnsbeleid is er weinig animo voor een landelijk systeem van informatievoorziening (Steyaert en Van de Biggelaar, 2008, p. 18).

Bedrijfsmatig werken en vermarkting

In de jaren negentig is er sprake van enige herwaardering van het welzijnswerk, mede dankzij een aantrekkende economie. In veel gemeenten zijn er weer meer middelen beschikbaar voor wijkaanpak en jeugdbeleid en krijgt het welzijnswerk weer een sterkere positie (De Boer en Duyvendak, 2004, p. 32). Het denken over aansturing en verantwoording van de maatschappelijke dienstverlening ontwikkelt zich tegelijkertijd verder in de richting van bedrijfsmatig werken. Er is de roep om een kleinere overheid en er wordt meer nadruk gelegd op particulier initiatief en markt (Hoogerwerf, 1995). De maatschappelijke dienstverlening moet 'meer met minder' doen en de positie van de politiek ten opzichte van de ambtelijke macht moet versterkt worden. De gemeentelijke organisatie – inclusief de maatschappelijke organisaties die door de gemeente worden gefinancierd – wordt in termen van opdrachtgever en opdrachtnemer ingericht. De gemeente Tilburg loopt hierin voorop. Nederland oogst internationaal belangstelling met het Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) en Tilburg is daarvoor het boegbeeld (Bovaird en Halachmi 2001)³. Er wordt dan ook gesproken over *het Tilburgse model*. In het Tilburgse model wordt de gemeentelijke organisatie opnieuw vormgegeven. Het

³ In 1993 reikte de gemeente Tilburg tot de tweede plaats bij de internationale Bertelsman-prijs voor de best bestuurd gemeente. Christchurch in Nieuw Zeeland kreeg de eerste prijs (Woestenberg, 2001)

oude *secretariemodel* wordt vervangen door een *concern–diensten model* (Grit, 2000). Dat houdt in dat de secretarie als bestuurlijk centrum van de gemeente fors afgeslankt wordt en dat de afzonderlijke diensten meer bedrijfsmatig worden ingericht. *Output–sturing* wordt het motto; de centrale eenheid sluit contracten af met de decentrale eenheden over de te leveren *output*. De verantwoordelijkheden van het gemeentebestuur en die van het management van diensten worden strikt gescheiden. Ook voor de maatschappelijke dienstverlening worden targets vastgelegd en wordt er ‘afgerekend’ op het wel of niet bereiken van die targets (Bordewijk en Klaassen, 2001, Korsten, 2004, Woestenberg, 2001). Veel van de elementen van het Tilburgse model zijn later in alle gemeentelijke organisaties ingevoerd.

Beleidsgestuurde contractfinanciering

In lijn met het meer bedrijfsmatige model, zoals onder meer in Tilburg ingevoerd, wordt in heel veel gemeenten een overstap gemaakt van *inputfinanciering* – de gemeente verstrekt subsidie voor personeel, gebouwen en activiteiten – naar *outputfinanciering* – financiering op basis van resultaten. De overheid hoopt op die manier meer greep te krijgen op die resultaten. Productprestatie–afspraken moeten leiden tot het beter meetbaar maken van te leveren prestaties en het beter afrekenbaar maken van de organisatie.

Het door de landelijke en de lokale overheid breed gehanteerde model van de beleids–gestuurde contractfinanciering (BCF) – opvolger van het boven genoemde BBI – vormt de basis voor de breed ingevoerde verantwoordingssystematiek. Bij BCF is het uitgangspunt dat de overheid, in dit geval de gemeente, bepaalt *wat* er moet gebeuren, en dat de uitvoeringsorganisaties, in dit geval de welzijnsorganisaties, aangeven *hoe* dat het beste kan gebeuren. BCF krijgt vorm in de beleidscyclus van beleidsgestuurde contractfinanciering, zie **Figuur 2**.



Figuur 2 De beleidscyclus van beleidsgestuurde contractfinanciering.
(Steyaert en van den Biggelaar 2008, p. 38).

In deze beleidscyclus wordt vanuit het beleidskader en een analyse van de vraag en het aanbod een opdracht geformuleerd waar de welzijnsorganisatie een offerte voor kan uitbrengen. Als die offerte positief beoordeeld wordt, leidt dat tot een contract en tot de uitvoering van de dienstverlening. Na tussentijdse rapportages en overleg lopende de uitvoering, wordt de cyclus afgesloten met een eindrapportage, met een beoordeling van de dienstverlening en met de subsidievaststelling. De communicatie tussen gemeente en welzijnsinstelling blijkt, volgens een onderzoek van Berenschot, niet zo systematisch te verlopen als de tien stappen cyclus suggereert (De Boer en Duyvendak, 2004, p. 44–45). De informatie vanuit de instellingen is vaak weinig gestructureerd, de visie van de gemeente is niet altijd helder en de output onttrekt zich aan het zicht van de gemeenten. Basisgedachte blijft dat de gemeente bepaalde beleidsdoelen vaststelt, dat de gemeente en de welzijnsorganisatie een overeenkomst sluiten over de daartoe te leveren diensten en producten, en dat die dienstverlening wordt beoordeeld aan de hand van prestatiecriteria die in de overeenkomst zijn vastgelegd. Een betere invulling van de BCF-systematiek op het vlak van welzijnswerk wordt gezocht in een betere omschrijving van de doelen en een betere omschrijving van de dienstverlening.

In het eerste decennium van deze eeuw ontstaan een drietal systemen van prestatie-meting en prestatiecriteria: (1) *WILL: Welzijnsinformatie Landelijk en Lokaal*, (2) *TRILL:*

Transparante Resultaatgerichte Informatievoorziening Lokaal en Landelijk en als samenvoeging van WILL en TRILL (3) *Rekenschap en Resultaat*. Ik ga hier op deze drie systemen relatief uitgebreid in, omdat die verder in dit onderzoek ook aan de orde komen.

In 2002 initieert en subsidieert het ministerie van VWS het WILL-project waaraan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de werkgeversorganisatie in de sector welzijn (MOgroep) deelnemen (De Boer en Duyvendak, 2004, p. 46). Het project is een vervolg op het eerder genoemde GFO-project en heeft tot doel een aantal instrumenten te ontwikkelen waarmee gemeenten en welzijnsinstellingen kunnen komen tot het in overeenkomsten vastleggen van te leveren diensten. In WILL werken tussen 2002 en 2007 gemeenten en de door hen gesubsidieerde instellingen samen als Lokale Combinaties. Uiteindelijk zullen er 70 lokale combinaties ontstaan (Van Vliet et al., 2005, p. 12). Het doel is om de vorm en inhoud van de lokale subsidiecontracten en productierapportages enerzijds zodanig te standaardiseren dat benchmarking op bovenlokaal niveau mogelijk is en anderzijds zo toe te spitsen dat deze past voor de lokale situatie.

Al snel na de start van het WILL-project is er sprake van een scheiding der geesten. In 2004 ontstaat op initiatief van de Tilburgse lokale combinatie (de welzijnsorganisatie de Twern en de gemeente Tilburg) TRILL als tegenhanger van WILL. TRILL staat voor een Transparante Resultaatgerichte Informatievoorziening Lokaal en Landelijk. In het TRILL-project werkten de combinaties van welzijnsorganisatie en gemeentes van de vijf grote steden in Noord-Brabant – Breda, Eindhoven, Helmond, Den Bosch en Tilburg – en de Limburgse hoofdstad Maastricht samen.

Verschilpunt tussen WILL en TRILL is de definitie van resultaten. De voorstanders van TRILL vinden de WILL-systematiek te beperkt. Het gaat immers niet zozeer om hoeveel diensten er geleverd worden – de *output* die in de WILL-systematiek gemonitord wordt – maar om de maatschappelijke effecten – de *outcome* die in TRILL het centrale gegeven is waar afspraken over gemaakt worden. Maar de aanhangers van TRILL realiseren zich al snel dat maatschappelijke effecten als afrekenenheid niet goed hanteerbaar zijn. Die effecten zijn immers niet alleen toe te rekenen aan de activiteiten van de welzijnsorganisatie (*the problem of the many hands*, Bemelmans-Vidéc, 2007)⁴. Dus schuift men toch weer wat op richting producten die wel afrekenbaar zijn. “Voor de duidelijkheid,”

⁴ Strikt genomen is de term *effecten* veelal niet op zijn plaats. Gemeten worden maatschappelijke veranderingen waarbij de oorzakelijk verbanden door de data niet worden aangetoond. In de literatuur wordt echter wel heel vaak over effecten gesproken en daarom wordt die term in dit onderzoek ook gehanteerd.

schrijft Matthyssen (2005, p. 3) namens de Twern, de Tilburgse organisatie voor maatschappelijke diensten, “een aanbieder van maatschappelijke diensten is verantwoordelijk voor de afgesproken concrete resultaten maar niet voor de realisering van bredere maatschappelijke effecten die een gemeente wenst te bewerkstelligen”. Het verschil in benadering blijft desondanks de twee projecten enkele jaren gescheiden houden.

Het benadrukken van maatschappelijke effecten raakt in het gemeentelijk bestuur meer in zwang doordat het beter aansluit bij *het duale stelsel*, de scheiding tussen bestuur (burgemeester en wethouders) en controle op het bestuur (gemeenteraad). Met de introductie van het duale stelsel in gemeenten in 2002 worden gemeenten en provincies verplicht de *programmabegroting* in de plaats van de *productbegroting* in te voeren. In productbegrotingen worden prestaties geformuleerd in ‘producten’ zoals in de WILL-systematiek. Producten is een niet helemaal passende term omdat het vooral over diensten gaat, maar er wordt mee aangegeven wat de organisatie levert, oftewel de output van de organisatie. In een programmabegroting hebben de vermelde prestatiegegevens betrekking op de uiteindelijke doelen en effecten die gerealiseerd moeten worden (Ter Bogt, 2005, p. 25). De gedachte is dat de gemeenteraad als representatief democratisch orgaan met programmabegrotingen de instrumenten in handen heeft om het beleid van het lokale bestuur te beoordelen in termen van gerealiseerde maatschappelijke effecten. Door te werken met programmabegroting en met maatschappelijke effecten van het beleid als toetssteen hoopt men het bestuurlijk-democratische perspectief (van de gemeenteraad) te versterken ten opzichte van het managerial-bedrijfskundige perspectief (van burgemeester en wethouders).

In 2007 worden de twee concurrerende projecten WILL en TRILL gebundeld. De activiteiten en producten van WILL en TRILL worden ondergebracht bij het landelijke Servicepunt Welzijnsinformatie van de MOgroep⁵. De instrumenten van de twee circuits worden bij elkaar gebracht. Het Servicepunt Welzijnsinformatie ontwikkelt in 2008 een nieuw instrument: het *Matrixinstrument Rekenschap en Resultaat*. De kern van dat instrument bestaat uit een reeks prestatie-indicatoren. In 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning ingevoerd en in R&R worden de prestatievelden van de Wmo als basisindeling gehanteerd. Centraal staat het verbinden van de prestaties van het welzijnswerk aan de doelstellingen van lokaal beleid. In de uitwerking van de methodiek

⁵ In 2010 wordt het Servicepunt ondergebracht bij de Stichting Stimulansz. Die stichting werkt in opdracht van de MOgroep Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening.

van Rekenschap en Resultaat worden zowel geleverde diensten als bereikte prestaties als maat gehanteerd.

In de ontwikkeling van WILL naar TRILL en R&R is een verschuiving herkenbaar van een denken in termen van diensten die de overheid verstrekt aan of beter gezegd laat verstrekken aan burgers naar een denken in termen van de aanpak van maatschappelijke kwesties. Beide aspecten – dienst- en hulpverlening en de aanpak van maatschappelijke problemen – zijn van oudsher onderdeel van sociaal werk. Het benadrukken van het dienstverleningselement sluit aan bij een beeld van de samenleving als markt met de burger in de rol van klant en de overheid als dienstverlener. Het benadrukken van de aanpak van maatschappelijke problemen sluit meer aan bij het bestuurlijk-democratische perspectief waarbij welzijnswerk tot doel heeft om maatschappelijke problemen op te lossen dan wel hanteerbaar te maken.

De overheid als dienstverlener – de *supermarket state* – past in het gedachtegoed van New Public Management (NPM) en is politiek te plaatsen in conservatieve en liberale hoek, terwijl de overheid als *souvereign state* eerder door socialistische en sociaaldemocratische politici wordt benadrukt (Christensen en Laegrid, 2004 onder verwijzing naar Olsen, 1988). Halachmi (2002) plaatst de benadering van efficiënte, klantgerichte dienstverlening in het anti-staat beleid van de Tories in Groot-Brittannië en het vertoog over maatschappelijke effecten binnen het Labour beleid. Het Labour beleid is gericht op de aanpak van maatschappelijke problemen, overigens wel met grote nadruk op effectieve besteding van belastinggeld.

Burgerkracht, samenredzaamheid en participatiesamenleving

Naast de markt en de overheid wordt de laatste vijftien jaar nadrukkelijk gekeken naar de derde hoek van de *welfare triangle*: de burgers. Sinds de eeuwwisseling wordt in het sociaal beleid steeds meer verwacht van de actieve burger. Burgers moeten meer zelf doen omdat de overheid het niet alleen kan doen, is de redenering. Vooral vanaf 2005 wordt het belang van actief sociaal burgerschap sterker benadrukt. De Wet maatschappelijke ondersteuning uit 2007, met actief burgerschap als een prominent bestanddeel, is daarbij een belangrijke mijlpaal. De financiële crisis van 2008 en de lage economische groei sindsdien, zorgt ervoor dat de overheid een nog sterker appel gaat doen op de burgers. Van burgers wordt een belangrijke bijdrage gevraagd in de aanpak van de maatschappelijke problemen.

De overheersende politieke opvatting is dat de verzorgingsstaat in de ‘oude’ vorm onbetaalbaar is geworden en dat de verzorgingsstaat vaak te veel een voedingsbodemp is voor passieve en calculerende burgers en te weinig burgers stimuleert tot zelfredzaamheid en tot inzet voor de samenleving. Die gedachten zijn vertaald in een aantal wetten: de Wmo (2007 en 2015), de nieuwe Jeugdwet (2015), de Participatiewet (2015). In die wetten zijn gemeentes verantwoordelijk geworden voor een aantal taken op het vlak van zorg en welzijn. Burgers worden meer op hun eigen vermogens aangesproken en gestimuleerd om sociaal actief te zijn. De werkwijzen in het sociaal werk worden in het kader van deze ontwikkeling ingrijpend veranderd. De VNG komt in 2008 met het motto van *de Kanteling*, Staatssecretaris Bussemaker komt in 2009 met het stimuleringsprogramma *Welzijn Nieuwe Stijl*. En in het kader van de decentralisatie worden vanuit het uitgangspunt *één gezin, één plan, één regisseur* sociale wijkteams ingericht.

Het streven naar bedrijfsmatig werken is gebleven, maar dat wordt nu in overheidsbeleid gecombineerd met het streven burgers meer verantwoordelijk te laten zijn voor zichzelf en voor hun sociale omgeving. De beleidsmatige context van verantwoording in de publieke sector wordt door de combinatie van deze twee ontwikkelingen gecompliceerd omdat aan deze twee beleidslijnen verschillende opvattingen over de verhouding tussen burgers, overheid en welzijnswerk ten grondslag liggen. Schinkel en Van Houdt (2010) benoemen de combinatie van die twee beleidslijnen als *neoliberaal communitarisme*. In het neoliberale beleid is de burger een individuele consument die zorg en welzijnsdiensten kiest op basis van prijs-kwaliteitverhoudingen (c.q. de verzekeraar kiest die daarin het beste voorziet). De nadruk ligt op vrijheid en eigen verantwoordelijkheid van de individuele burger. Die burger wordt als individu geacht te investeren in de eigen gezondheid en in het eigen vermogen om maatschappelijk autonoom en succesvol te kunnen opereren. Niet slagen en in belangrijke mate ook ongezond zijn, wordt gezien als het resultaat van eigen falen: burgers worden individueel verantwoordelijk gehouden voor wat hen overkomt (Dehue, 2014). In het communitaristische beleid is de burger lid van de gemeenschap en wordt die burger aangespoord zich sociaal betrokken te tonen en daar waar nodig ondersteuning te bieden aan medeburgers.

De twee beleidslijnen resulteren niet alleen voor burgers in complexe verwachtingen. Ook overheid en welzijnsorganisatie en de uitvoerend professionals hebben van doen met verschillende en deels tegenstrijdige verwachtingen. De overheid wil minder aan dienstverlening en regelgeving doen, maar heeft tegelijkertijd hoge aspiraties op het vlak van responsabilisering van burgers en op het vlak van de gemeenschapsofbouw.

Professionals en hun organisaties worden geconfronteerd met de verwachting zo efficiënt mogelijk diensten te verlenen aan de 'echt kwetsbare' burgers als klanten/cliënten – in de beleidsonderbouwing wordt steeds gesteld dat de zorg voor de echt kwetsbaren niet ter discussie staat – en tegelijkertijd burgers te stimuleren zo goed mogelijk voor zichzelf én voor mensen in hun omgeving te zorgen.

Terugkijkend kan de ontwikkelingslijn gekenschetst worden als een “van gemeenschappen en vrijwillige verbanden (*particulier initiatief*) naar publieke en private hiërarchieën (*verstatelijking*) en naar markten en netwerken (*vermarkting*)” (WRR, 2004, p. 77), waarbij nu ook gesproken wordt van *vermaatschappelijking* (zie onder meer Raad voor het openbaar bestuur, 2012). Kijkend naar legitimering en verantwoording van het sociaal werk bestond die in eerste instantie uit de inbedding in de zuilen met veel gevestigde posities en weinig zeggenschap van onderop. Dat leidt in de periode 1965 – 1980 tot kritiek op het regentendom, tot democratisering en emancipatie, maar ook weer tot kritiek op sociale professionals en op de omvang en de effecten van de verzorgingsstaat. Voor de aanpak van de problemen van de verzorgingsstaat wordt dan gewerkt aan een meer bedrijfsmatige en marktgerichte dienstverlening. En als ook dat niet de oplossing blijkt wordt de blik gericht naar de burger en de gemeenschap. Verantwoording is in die ontwikkeling, vooral als gevolg van de verzakelijking sinds de jaren negentig, steeds meer verantwoording op prestaties geworden. Nu de nadruk sterk ligt op actief burgerschap is verantwoording minder prominent geworden, maar als er over verantwoording gesproken wordt, is de verantwoording op prestaties veelal het referentiekader. Waarom is verantwoording op prestaties zo dominant en wat is het effect daarvan?

De dominantie van verantwoording op gemeten prestaties

Verantwoording op prestaties is vooral sinds de jaren negentig dominant geworden en heeft de professionele en de democratische verantwoording deels verdrongen en deels veranderd. In de sector welzijn en zorg en in andere publieke sectoren, zoals in het onderwijs, is verantwoording minder iets geworden van professionals onderling en veel meer een verantwoording van de organisatie aan de opdrachtgevers/financiers op basis van gemeten prestaties. In de wereld van politiek en bestuur wordt in de verantwoording een groot accent gelegd op gemeten prestaties. Professionele normen als betrokkenheid, empathie en zorgvuldigheid en politieke normen als rechtmatigheid en responsiviteit hebben als normatief kader veel concurrentie gekregen van doelmatigheid

en efficiëntie. De vraag die steeds meer centraal is komen te staan is de vraag of er effectief en efficiënt gewerkt is aan de opdracht.

Verantwoording is onderdeel geworden van een systematisch geheel van een planning- en controlecyclus, waarbij het streven is het presteren van de gehele organisatie in beeld te brengen en te beheren. Voor het vragen en afleggen van verantwoording hoeven er geen aanleidingen meer te zijn. Het vindt plaats op geplande tijdstippen. Op basis van het vergelijken van de gemeten resultaten met de vooraf afgesproken normen wordt een oordeel uitgesproken over het presteren van de organisatie. Veelal wordt er ook gestreefd naar benchmarking, waarbij de prestaties van de organisatie vergeleken kunnen worden met de prestaties van andere vergelijkbare organisaties.

In de verantwoording op prestaties legt de ondergeschikte verantwoording af aan zijn baas of aan de opdrachtgever. Dat kan de uitvoeringsorganisatie betreffen die verantwoording aflegt aan de opdrachtgevende organisatie of de uitvoerende professional die verantwoording aflegt ten opzichte van zijn leidinggevende. De rol van *rules and regulations* in de sturing van publieke functionarissen wordt zo steeds meer overgenomen door *performance contracts and results* (Behn, 2001, 123–125). Voor de aanduiding van het bestuurlijke regime van de verzorgingsstaat in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog geeft de term *rules and regulations* een onvolledig beeld. Er was niet alleen sprake van een hiërarchische bestuurlijk regime – met rules and regulations – maar van de combinatie van bureaucratische overheidssturing en professionalisme. Clarke en Newman (1997, p. 8) spreken van *bureau-professionalism*, met een bureaucratisch georganiseerde staat en een sterke positie van professionals, als het *organisational regime* van de verzorgingsstaat. Dat regime is verdrongen door *The managerial state* (Clarke en Newman, 1997), met verantwoording op prestaties als belangrijke uitingsvorm.

Een belangrijke factor in het dominant worden van verantwoording op prestaties is New Public Management (Hood, 1991, Pollitt and Bouckaert, 2004, Christensen and Lægreid, 2007). New Public Management is het bestuurlijke regime dat in de publieke sector meer effectiviteit en efficiëntie tracht te bereiken door publieke dienstverlening deels te privatiseren en in niet geprivatiseerde dienstverleningsorganisaties managementmethoden uit het bedrijfsleven in te voeren. Die ontwikkeling heeft in de jaren tachtig een aanvang gehad in een aantal Angelsaksische landen – de Verenigde Staten, Groot Brittannië, Nieuw-Zeeland en Australië – en is daarna in de westerse wereld breed ingevoerd. In

Nederland gebeurt dat vanaf de jaren negentig. Centraal onderdeel van de ingevoerde managementmethoden is het werken met gekwantificeerde doelen, met prestatiecontracten, met het monitoren van de mate waarin die doelen behaald worden en met verantwoording in dat kader.

De maatschappelijke dienstverlening wordt vanuit de NPM-filosofie voorgehouden “dat ze ‘meer met minder’ kan en moet doen door de organisatie veel meer volgens de ‘principaal-agent’- theorie te herijken.” (WRR, 2004, p. 45). Kerngedachte van de principaal-agent theorie is dat de principaal, de opdrachtgever, en de agent, de uitvoerende instantie, strijdige belangen hebben en dat er sprake is van een informatie-asymmetrie tussen de principaal en de agent. De opdrachtgever heeft weinig zicht op het verloop van de uitvoering en kan daar alleen met hoge kosten zicht op krijgen. Door goed sluitende contracten over de prestaties kan de opdrachtgever er toch zorg voor dragen dat de uitvoerder (agent) zo veel mogelijk levert wat de opdrachtgever (principaal) voor ogen staat (Eisenhardt, 1989, Strøme, 2000). Contracten worden als remedie gehanteerd tegen opportunistische gedrag van de agent. Een verwante benadering is de *nexus of contracts* (Vosselman, 2009, 2013). In de benadering van *nexus of contracts* worden organisaties ingericht als een netwerk van impliciete en expliciete contracten. Contracten met prestatiecriteria worden dan zowel tussen organisaties, als binnen organisaties afgesloten. In die benadering neemt sturing op cijfers – ‘management by the numbers’ – een prominente rol in.

De hantering van contracten en andere managementmethoden uit het bedrijfsleven heeft tot gevolg dat de verhoudingen tussen managers en professionals verandert. Professionals hadden op hun eigen werkterrein een redelijke mate van eigen bewegingsruimte. Voor de klassiek professies – artsen, advocaten – was die het grootst en is die er nog in redelijke mate. Voor de semiprofessionals – leraren, sociaal werkers – was die al minder groot en is die door prestatie management nog verder verminderd. In professionele bureaucratieën in zorg en welzijn had de zeggenschap van directeuren, leidinggevend en coördinatoren – managers was toen een veel minder gebruikelijke term – vooral betrekking op de voorwaardenscheppende zaken: financiën, beheer van het gebouw en de voorzieningen, externe contacten e.d. Het primaire proces – de behandeling, het onderwijs, de dienstverlening – was een zaak van professionals. Voor zover managers sturing gaven aan het professionele handelen was dat via regels en voorschriften ten aanzien van de randvoorwaarden. Managers sturen nu ook het primaire proces door prestatieafspraken en prestatiemetingen.

Die bedrijfsmatige inrichting van organisaties in de publieke sector heeft tot veel publieke discussie geleid over de tegenstelling tussen professionals en managers. Noordegraaf (2008) nuanceert die tegenstelling tussen professionals en managers door duidelijk te maken dat het niet gaat om individuele leidinggevers en professionals. Die kunnen in de concrete situatie vaak heel goed met elkaar overweg. Het gaat veeleer om symbolische categorieën. En niet alleen professionals, maar ook managers kunnen in de klem komen door de eisen die aan organisaties gesteld worden. Wezenlijk is wel, dat managers niet alleen met het bevorderen van prestaties bezig zijn, maar ook met het *definiëren* van prestaties (Noordegraaf 2008, p. 15) en hun definitie is vaak een andere definitie dan die van professionals. Dat dat gebeurt, is niet zozeer het gevolg van een door managers van professionals gewonnen machtsstrijd, maar onderdeel van een bredere ontwikkeling, waarin de positie van professionals onder druk staat door de hoge eisen van burgers in de rol van klanten en doeltreffendheid en doelmatigheid sterk benadrukt worden. Noordegraaf en Steijn (2013, p. 13) formuleren het als volgt: “Public and non-profit managers might act forcefully, but these managers are also subjected to pressures, i.e. bigger forces that come from elsewhere – politics, policy-makers and the media.”

Het steeds meer werken met kwantitatieve gegevens is niet alleen afkomstig uit de private sector en heeft zijn wortels niet alleen in de Angelsaksische wereld van New Public Management, maar heeft ook Europese wortels (Van Dooren, 2006). Naast de uit de private sector afkomstige ontwikkelingen als scientific management, performance budgeting en kwaliteitsmanagement, is de social survey movement voor de sociale sector een belangrijke oorsprong van het werken met kwantitatieve gegevens. De social survey heeft al een lange geschiedenis als onderzoeksmethode ten behoeve van het sociaal beleid. Jane Addams – prominent voorvechter van de Settlement beweging, die als een van de wortels van het buurt- en clubhuiswerk en van de volksuniversiteit geldt (Bijlsma en Janssen, 2012, p. 82) – introduceerde de social survey methode in de VS. Met die methode had Booth eerder het verschil in welvaartsniveau van de bewoners van London in kaart gebracht.

Dat er ook in Nederland van oudsher gegevens werden geregistreerd in het welzijnswerk moge blijken uit Figuur 3 waarin gegevens staan van het sociaal-cultureel werk van het Rotterdamse Sint Franciscus Liefdewerk uit het jaar 1933. Duidelijk wordt daarin hoezeer de aard van de gegevens die worden geregistreerd, bepaald worden door de onderliggende vragen.

aantal presentie H. Mis	werkjongens	95
	schooljongens	87
aantal presenties 's avonds	werkjongens	552
(24 avonden)	schooljongens	487
Biechten		161
Communie		205
spaarklanten		8
uitgeleende boeken		–
hoeveel jongens ingeschreven?		110
Hoeveel huisgezinnen ingeschreven?		80
hoeveel huisbezoeken zijn er gehouden?		
Paters		20
Heren		–
Aantal bezoeken der vaderavonden		25

Figuur 3 Activiteiten van SFL Rotterdam gedurende 4 maanden in 1933 (Nijenhuis, 1987, p. 149).

Het in 1973 opgericht Sociaal en Cultureel Planbureau hanteert vormen van social survey onderzoek om het sociaal en cultureel welzijn op landelijk niveau in kaart te brengen en beleidsaanbeveling te doen. En vele gemeentelijke bureaus doen dat zelfde op lokaal niveau.

Ook op andere terreinen is er sprake van een toename van het meten, van het vergelijken van meetresultaten en van het gebruik van meetresultaten voor het nemen van beslissingen. Tonkens en Swierstra spreken over de meetlust en de meetcultuur vanuit het meritocratisch ideaal van gelijke kansen, de juiste persoon op de juiste plaats en beloning naar verdienste. In de meritocratie worden besluiten over wie welke functie krijgt, genomen op basis van gemeten prestaties en niet op basis van afkomst of relaties. Dat vanuit sociaaldemocratische motieven toegejuichte ideaal heeft echter ook zijn uitwassen: grote concurrentie, teruggang van solidariteit, groeiende sociale ongelijkheid en verlies aan zelfrespect bij de verliezers in de concurrentiestrijd. De ontwikkeling naar meer meten zet zich echter door. Er wordt steeds meer gemeten ook in gebieden die eerder 'meetvrij' waren, zoals het vrijwilligerswerk waarin nu sprake is van competitie en van prijzen (Tonkens en Swierstra, 2008, p. 119 e.v.).

Het werken met veel kwantitatieve gegevens in de publieke sector wordt versterkt door de digitale ontwikkelingen. Computersystemen zorgen ervoor dat registreren, verwerken

en communiceren van gegevens veel sneller verloopt, maar het aanpassen van die systemen is vaak minder eenvoudig (Tollenaar et al., 2014), waardoor de starheid van de meetsystematiek toeneemt. Dat geldt des te meer als de nadruk bij verantwoorden op controle komt te liggen.

Verantwoording, controle en overleg

Met het dominant worden van verantwoording op prestaties is er sprake van een verschuiving van definitiemacht: wat als prestatie geldt wordt door de manier van meten en de resulterende cijfers bepaald. Als we dan bedenken dat de geleverde prestatie achteraf wordt gemeten aan de vooraf opgestelde criteria, dan rijst de vraag in hoeverre verantwoorden op prestaties nog wel verantwoorden is en of het niet eerder toezicht en controle is. Bovens en Schillemans (2009) en Van Gunsteren (2006) maken nadrukkelijk een onderscheid tussen verantwoorden enerzijds en toezicht en controle anderzijds. Bovens en Schillemans stellen het onderscheid tussen verantwoording en toezicht aan de orde in het verlengde van hun definitie van verantwoorden:

Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor.

(Bovens en Schillemans 2009, p. 20).

Verantwoording vindt in deze definitie plaats in drie stappen: (1) informatie uitwisselen, (2) het gesprek over de betekenis van die informatie en (3) een oordeel en een sanctie vanuit de bevoegde instantie. Verantwoording onderscheidt zich door het te voeren gesprek van controle en toezicht. Bij toezicht en controle ontbreekt dat gesprek of beter gezegd de dialoog. In de dialoog die bij verantwoording hoort komt ook het perspectief van degene die zich verantwoordt nadrukkelijk aan bod. Bij controle en toezicht wordt alleen het handelingsperspectief van de controleur of de toezichthouder gehanteerd. "Controle verwijst dan naar de activiteiten van een controleur die erop gericht zijn een systeem of organisatie in een gewenste toestand te brengen." (Bovens en Schillemans, 2009, p. 23). Volgens Van Gunsteren (2006, p. 177) is verantwoording tweezijdig en belicht degenen die ter verantwoording geroepen wordt, ook zijn kant van de zaak. Bovens en Schillemans (2009, p. 23) gaan nog een stapje verder: zij stellen dat bij verantwoording het handelingsperspectief van de verantwoordende partij het uitgangspunt vormt.

Het is de vraag of er bij verantwoording op prestaties sprake is van een gesprek vanuit het handelingsperspectief van degene die zich verantwoordt. Verantwoording vindt in het welzijnswerk bijvoorbeeld plaats over uitgevoerde projecten en activiteiten, over aantallen deelnemers en over de klanttevredenheid. Daarover vindt een gesprek plaats tussen de gemeente en de leiding van de welzijnsorganisatie. De vraag is in hoeverre in dat gesprek het perspectief van de welzijnsorganisatie aan de orde is. Die vraag geldt nog sterker ten aanzien van het gesprek dat sociaal werkers met hun leidinggevende voeren over de verantwoording van hun werk. En met de burgers die hun oordeel uitspreken in de klanttevredenheidsscores wordt vaak helemaal geen gesprek gevoerd over dat oordeel.

Anderzijds is het zaak het begrip verantwoording afleggen niet te veel op te rekken. Dat wordt onder meer door Mulgan (2000) naar voren gebracht. Wil er volgens Mulgan sprake zijn van verantwoording dan moet duidelijk zijn wie het forum vormt en moet dat forum de bevoegdheid hebben om sancties op te leggen. Voor behoud van academische helderheid dient verantwoording afleggen onderscheiden te worden van verwante begrippen als persoonlijke verantwoordelijkheid, democratische dialoog, responsiviteit en deliberatieve democratie. Het geven van uitleg over en rechtvaardiging voor het eigen gedrag is onderdeel van verantwoording afleggen, maar essentieel is, aldus Mulgan, dat er duidelijkheid is over wie waarover aan wie verantwoording aflegt. In de verantwoordingsrelatie is sprake van een ongelijke relatie van een opdrachtgever en een ondergeschikte waarbij de laatste richtlijnen krijgt van de eerste en bij onbevredigende prestaties sancties zal moeten accepteren. Ook bij professionele verantwoording dient er, volgens Mulgan, sprake te zijn van onderzoek door buitenstaanders, door een *review board* of een *disciplinary committee*. En als in de verhouding tussen burgers en bestuurders die burgers of hun vertegenwoordigers geen bevoegdheden en sanctiemogelijkheden hebben, fungeert verantwoording niet als tegenmacht ten opzichte van de bestuurders.

Verantwoording wordt met andere woorden enerzijds onderscheiden van controle omdat verantwoorden een gesprek inhoudt waarbij degene die zich verantwoordt uitleg geeft over het eigen handelen en redenen benoemt waarom hij zo gehandeld heeft. Verantwoording wordt anderzijds onderscheiden van overleg en dialoog omdat verantwoorden helderheid impliceert over bevoegdheden en sanctiemogelijkheden. Bij verantwoording op prestaties is het risico dat er weinig onderscheid meer is met controle, bij professionele en democratische verantwoording is er eerder het risico dat er weinig onderscheid meer is met overleg en dialoog. Een van de uitdagingen om verantwoording passend

vorm te geven is het bewaken van het eigen karakter van verantwoorden als afstemmingsmechanisme tussen controle en overleg.

Onderzoeksopzet

Na de verkenning van het thema verantwoorden sluit ik dit eerste hoofdstuk af met de onderzoeksopzet. Ik ga daartoe achtereenvolgens in op de gekozen invalshoeken voor het onderzoek, de vraagstellingen die daaruit voortvloeien, de methode van onderzoek en de aard van het onderzoek. In de leeswijzer verduidelijk ik dan hoe de volgende hoofdstukken zijn opgebouwd.

Zich verantwoorden als invalshoek

Het centrale thema is de verantwoording van sociaal werk en de vraag hoe de beloftes van verantwoording waargemaakt kunnen worden. Verantwoording is zoals gezegd een hoera-woord. De beloftes van verantwoording worden dan ook breed uitgemeten. Van verantwoording wordt een bijdrage verwacht op diverse vlakken: rechtvaardigheid, ethisch gedrag, integriteit, democratie, volkssoevereiniteit, het voorkomen van machtsconcentratie en corruptie, legitimiteit van het bestuur, betere prestaties en leren door functionarissen en hun organisaties (Dubnick, 2002, Dubnick en Justice, 2004, Dubnick en Frederickson, 2011, Bovens en Schillemans, 2009).

Verantwoorden wordt in het dagelijkse spraakgebruik vaak vereenzelvigd met aantonen dat de beoogde resultaten zijn behaald dan wel met de juridische procedures die gehanteerd worden bij een vermoeden van niet-integer handelen. In aansluiting bij de geciteerde definitie van verantwoorden van Bovens en Schillemans (2009, p. 20) wordt in dit onderzoek de activiteit van het verantwoording afleggen als startpunt gehanteerd met als belangrijkste doelen het leren van sociale professionals en democratische verhoudingen tussen overheid, burgers en sociale professionals. Als we kijken naar wat het betekent om verantwoording af te leggen, dan komen we tot de volgende beschrijving van het zich verantwoorden:

- een professional (of de organisatie van professionals) gaat – al dan niet daartoe opgeroepen – in gesprek met degenen voor wie en met wie hij werkt over het werk dat hij doet of gedaan heeft, over de overwegingen voor de gekozen aanpak, over waar het toe geleid heeft, over hoe het door de anderen gezien wordt;

- die anderen kunnen zich daardoor een oordeel vormen over hoe het werk gedaan wordt of gedaan is en kunnen op basis daarvan beslissingen nemen en eventueel sancties opleggen;
- degene die zich verantwoordt krijgt door het afleggen van verantwoording ook zelf meer zicht op het eigen handelen en op de verwachtingen van de relevante anderen, leert daarvan en kan zich verder ontwikkelen.

Vanuit dit perspectief van het afleggen van verantwoording gaat het allereerst om de communicatie tussen degene die zich verantwoordt en de relevante anderen, degenen voor wie en met wie hij werkt met als beoogd effect dat die anderen meer invloed en zeggenschap hebben over wat en hoe de professional zijn werk doet en bovendien als beoogd effect dat degene die zich verantwoordt ervan leert. De communicatie is met andere woorden de basis en een belangrijke kwaliteit waar die communicatie aan moet voldoen is dat deze *betekenisvol* is. Die communicatieve kwaliteit is van belang om elkaar te kunnen verstaan en deze is bovendien voorwaardelijk voor de bijdrage van verantwoording aan democratische verhoudingen en aan het leren door degene die zich verantwoordt.

Verantwoording afleggen wordt in dit onderzoek gezien vanuit deze drie invalshoeken: betekenisvolle communicatie, democratische verhoudingen en leren. Dat betekent dat minder nadruk gelegd wordt op de juridische procedures die gehanteerd worden bij het ter verantwoording roepen van publieke functionarissen of professionals vanwege onethisch gedrag. De ook vaak genoemde verwachting dat verantwoording bijdraagt aan betere prestaties wordt in dit onderzoek niet zozeer economisch opgepakt – in termen van financiële resultaten – maar veeleer in de zin van betere afstemming van het handelen van professionals op de verwachtingen en doelen van relevante anderen.

De drie onderdelen van het verantwoordingsvraagstuk die in dit onderzoek onderscheiden worden en als deelvragen gehanteerd worden, zijn terug te zien in de wetenschappelijke en maatschappelijke discussies over verantwoorden en in de kritiek op verantwoorden op prestaties in het bijzonder. De vraag naar betekenisvolle verantwoording is een veel bediscussieerde kwestie in relatie tot die verantwoording op prestaties. Verantwoorden op prestaties wordt bekritiseerd omdat het vooral een papieren verantwoording is die weinig zeggend is en tot weinig leidt. Verantwoordingsprocedures brengen veel energie en kosten met zich mee, maar leveren weinig daadwerkelijke verantwoordingen op. Die kritiek is aangezwengeld door Michael Power. Hij verwoordde die kritiek in publicaties met sprekende titels als *Audit explosion* (1994) en

Audit society, the rituals of verification (1997). Werkwijzen als audits en visitaties – “quantified, simplified, ex-post forms of control by outsiders” (Power, 1994, p. 7–8) – worden steeds meer gebruikt als alternatief voor hiërarchische sturing van organisaties. En het aantal mensen dat met auditing doende is, groeit volgens Power exponentieel, maar er is weinig sprake van echte verantwoording. Het zijn “watchdogs who never bark” (Power, 2003, p. 195). In die situaties waarin auditing wel doordringt tot het uitvoerend niveau, heeft dat, volgens Power, vaak een verstorend effect doordat er nieuwe doelen, nieuwe incentives en nieuwe prioriteiten ontstaan (Power, 1997, p. 98). De nadruk op het vergelijken van de overeengekomen prestatiedoelen met de gemeten resultaten heeft als pervers effect dat het strategisch gedrag uitlokt waarbij betrokkenen zich meer gaan inspannen om de juiste prestatiecijfers te behalen dan om de oorspronkelijke doelen te bereiken. Er worden veel verantwoordingsverslagen geschreven, in het juiste format en volgens de juiste procedures, maar met weinig zeggingskracht.

Diverse auteurs betogen daarnaast dat in de sector zorg en welzijn bovendien sprake is van verkeerde accenten: de vakinhoudelijke aspecten zijn te weinig aan de orde; kwantitatief uitgedrukte doelmatigheid en efficiëntie hebben de overhand ten opzichte van verantwoordingsmaatstaven die betrekking hebben op de wijze waarop het werk uitgevoerd wordt – het relationele proces van de zorg- en dienstverlening – en de eisen die daaraan vanuit professioneel perspectief gesteld worden. Het eigene van de zorg verdwijnt daarmee uit beeld, zo betogen bijvoorbeeld Van Heijst (2005), Mol (2006), Vorstenbosch (2007), Baart (2001, 2013).

De eerste deelvraag heeft betrekking op deze discussie: hebben de critici gelijk dat de verantwoording van sociaal werk weinig betekenisvol is en zo ja, hoe kan verantwoording van het sociaal werk meer betekenisvol worden ingevuld?

De tweede deelvraag betreft de bijdrage van verantwoorden aan het leren van sociale professionals. De belofte van leren is zowel sterk met professionele verantwoording als met verantwoorden op prestaties verbonden. De kritiek op de effecten van verantwoorden op prestaties is echter dat professionals in de knel komen tussen de prestatie-eisen vanuit de organisatie en de consumenteseisen van de klanten, en daarmee (te) weinig ruimte krijgen voor professionele afwegingen. De kritiek is ook dat verantwoorden op prestaties leren en ontwikkeling van die uitvoerend professionals eerder belemmert dan stimuleert. Verantwoording op prestaties levert volgens de kritiek vooral druk op om te voldoen aan de prestatienormen. Dat lokt individualiserend en zelfbevestigend gedrag uit – organisaties en professionals die zich op de borst kloppen – en belemmert kritische

vragen stellen ten aanzien van de eigen praktijk. Die kritiek komt onder meer naar voren in de beschouwing van Roberts (2001) over de individualiserende effecten van accountability, in het rapport van de WRR (2004) over een stapeling van toezicht en verantwoording die geen bijdrage levert aan verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, en in het boek van Tonkens over de getemde professional (2003, herziene uitgave 2008a). Het is ook een belangrijk thema in de publicaties *Beroepszeer* (Van den Brink et al., 2005) en *Beroepstrots* (Jansen et al., 2009), waarin meer ruimte bepleit wordt voor professionals, voor professionele verantwoording en voor leren en ontwikkelen in collegiaal verband. Tegen de achtergrond van deze kritiek en van de leerzaamheidsbelofte van verantwoorden is de tweede deelvraag de vraag naar de bijdrage die verantwoorden levert aan de verdere professionele ontwikkeling van uitvoerend professionals.

De derde deelvraag heeft betrekking op de bijdrage van verantwoording aan democratische verhoudingen tussen overheid, burgers en sociale professionals. Met name in de traditie van democratische verantwoording heeft verantwoording de functie democratische verhoudingen te bevorderen: door verantwoording te eisen kunnen burgers tegenwicht bieden tegen de macht van bestuurders en publieke functionarissen. Sociaal werk heeft in het verleden enerzijds een belangrijke rol gespeeld in het bevorderen van democratische verhoudingen door het stem geven aan de zwakkeren in de samenleving. Anderzijds heeft datzelfde sociaal werk de kritiek gekregen dat het paternalistisch is, dat in het sociaal werk besluiten over de hoofden van betrokkenen worden genomen en dat burgers van sociaal werk afhankelijk gemaakt worden. In de beschreven geschiedenis van het sociaal werk was een tweede vorm van kritiek vanuit democratisch perspectief dat sociaal werk wel door de overheid gesubsidieerd wordt, maar te veel haar eigen gang gaat.

In het kader van de bredere kritiek op de verzorgingsstaat is er naar werkwijzen in het bedrijfsleven gekeken om de positie van overheid als opdrachtgever en de burger als klant te versterken. Verantwoording op prestaties met prestatiecontracten tussen overheid en de organisaties voor sociaal werk werden ingevoerd, evenals klanttevredenheidsonderzoeken onder deelnemende burgers. Die keuze staat weer ter discussie omdat de verhouding tussen sociaal werkers en burgers in termen van dienstverlener en klant niet de betrokkenheid en het co-producentschap bij burgers oplevert, die nu in het kader van participatiesamenleving gevraagd worden. Ook tussen overheid en

welzijnsorganisaties wordt meer een samenwerkingsrelatie en gezamenlijke verantwoordelijkheid gezocht dan een verhouding van opdrachtgever en opdrachtnemer. De te verantwoorden resultaten die sociaal werk levert worden in dit kader minder gedefinieerd als geleverde diensten en meer als maatschappelijke opbrengsten. Er is nu sprake van een zoektocht om opnieuw vorm te geven aan de verhoudingen tussen overheid, burgers en sociale professionals. De belofte van democratie en de discussie over de wenselijke verhoudingen vormen de basis voor de derde deelvraag, de vraag naar de bijdrage die verantwoorden levert aan democratische verhoudingen.

Vraagstellingen van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is zicht krijgen op een zinvolle en passende manier van verantwoorden van sociaal werk. De hoofdvraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre maakt verantwoording van sociaal werk de beloftes waar dat relevante anderen zich een oordeel kunnen vormen over het werk dat gedaan wordt, dat van ervaringen geleerd wordt en dat verantwoording bijdraagt aan democratische verhoudingen? Waar is dat van afhankelijk en hoe moet verantwoording ingericht zijn om de positieve verwachtingen zo veel mogelijk waar te maken?

In die hoofdvraag zijn drie deelvragen vervat die als volgt luiden:

- **Welke vormen van verantwoording van sociaal werk zijn betekenisvol?**
 - Welke eisen worden vanuit bestuurlijk en vakinhoudelijk perspectief gesteld aan betekenisvolle verantwoording van sociaal werk?
 - In welke opzichten is er in de huidige verantwoordingspraktijk al dan niet sprake van betekenisvol verantwoorden?
 - Hoe kan de betekenisvolheid van verantwoordingen verbeterd worden?
- **Welke vormen van verantwoording dragen bij aan leren en ontwikkeling van sociale professionals?**
 - Wat en hoe worden sociale professionals geacht te kunnen leren van het afleggen van verantwoording?
 - In welke opzichten ervaren sociale professionals de huidige verantwoordingspraktijken al dan niet als leerzaam?
 - Hoe kan de bijdrage van verantwoording aan de professionele ontwikkeling van sociale professionals verbeterd worden?

- **Welke vormen van verantwoording van sociaal werk dragen bij aan democratische verhoudingen tussen overheid, burgers en sociale professionals?**
 - Wat zijn de belangrijkste democratische vraagstukken in de verhoudingen in het sociale domein?
 - In welke opzichten dragen verantwoordingen, waarin maatschappelijke effecten als maatstaf gehanteerd worden als alternatief voor verantwoording op geleverde diensten, al dan niet bij aan democratische verhoudingen?
 - Hoe kan de bijdrage die verantwoording levert aan democratische verhoudingen versterkt worden?

De actualiteit van verantwoording als vraagstuk

Dit onderzoek kent een lange geschiedenis. Met het onderzoek is een aanvang genomen in 2005, in de tijd dat verantwoording op prestaties op zijn hoogtepunt was, in de tijd ook waarin de kritiek op verantwoording op prestaties aanzwol. Inmiddels staat verantwoording van sociaal werk minder op de voorgrond en worden in het beleid ten aanzien van de sector zorg en welzijn ingrijpende veranderingen doorgevoerd. Die veranderingen zijn al vele jaren geleden in gang gezet, maar ze zijn onder invloed van de financieel-economische crisis en de daaruit voortvloeiende bezuinigingsmaatregelen in een grote stroomversnelling gekomen. De term participatiesamenleving is – mede door zijn nadrukkelijke plek in de Troonrede van 2013 – het boegbeeld van die ontwikkeling geworden.

Het politiek-maatschappelijke beeld van de sociale sector ziet er door deze ontwikkelingen aanzienlijk anders uit dan 10 jaar geleden. De genoemde bezuinigingen, waarbij de overheid zich financieel terugtrekt, maar wel veel ambities op sociaal vlak blijft houden, worden gecombineerd met een omvangrijke decentralisatie van overheidstaken op het vlak van zorg en welzijn naar de lokale overheden. Voor burgers, sociale professionals en de organisaties in de sociale sector leidt dit tot ingrijpende veranderingen. Verantwoording stond gedurende deze turbulente ontwikkelingen een tijd lang minder centraal in het maatschappelijke debat dan in het begin van deze eeuw. Het maatschappelijke debat is sterk gericht op de vraag hoe de lokale overheden hun uitgebreide taken met een beperkt budget organiseren, in hoeverre nog de benodigde zorg en de dienstverlening geboden kan worden en wat daarbij van burgers in de vorm van mantelzorg en vrijwilligerswerk gevraagd wordt. Maar het thema verantwoording blijft een uiterst

relevant thema. Verantwoording staat, nu de decentralisatie daadwerkelijk ingevoerd is, weer hoog op de agenda (zie ook Oude Vrielink, Van der Kolk en Klok, 2014, p. 35). De vraag naar de effecten van het nieuwe beleid en van de nieuwe uitvoeringsvormen (sociale wijkteams e.d.) doet zich weer nadrukkelijk gelden en verantwoording afleggen staat weer in de belangstelling al is het zoeken naar een passende vorm.

Verantwoorden blijft niet alleen een relevante sociaal mechanisme, maar de wijze waarop verantwoorden van sociaal werk wordt vormgegeven, zal steeds discussie blijven oproepen. Sociaal werk en het werk in veel andere publieke sectoren vindt plaats in een complexe maatschappelijke en politieke context die de resultaten van het werk sterk beïnvloedt. Het werk in de publieke sector is niet alleen complex maar ook ambigu in de zin dat verschillende interpretaties van de sociale werkelijkheid en verschillen in opvattingen over wat 'goed' werk is, inherent zijn voor de publieke sector (Abma en Noordegraaf, 2003). Deze inherente spanningen zorgen ervoor dat er voor de vormgeving van verantwoording van het sociaal werk geen definitieve oplossingen zijn, maar het zo goed mogelijk vorm geven aan verantwoordingen is des te noodzakelijker.

Exploratief onderzoek

Dit onderzoek bestaat uit een breed literatuuronderzoek en een beperkt praktijkonderzoek. Het onderzoek is een explorerend onderzoek waarbij de verschillende beloftes van verantwoorden – met de drie speerpunten betekenisvolheid, leerzaamheid en democratie – in hun samenhang onderzocht worden. Over verantwoorden is veel gepubliceerd, maar veelal met de insteek van één van de beloftes van verantwoording. Vooral over verantwoording op prestaties is veel gepubliceerd vanuit de discussie of dit nu wel of niet bijdraagt aan betere prestaties en de vraag in hoeverre dat te combineren is met professionalisering. De opzet van dit onderzoek is verantwoording nader te onderzoeken vanuit het perspectief van betekenisvolheid, leerzaamheid en democratie. Het onderzoek heeft de inzet om te beschrijven en te verhelderen, niet om te toetsen. In dit onderzoek wordt maar in beperkte mate gepoogd om te ontwerpen. De gedachte is niet zozeer een oplossing voor het vraagstuk te leveren in de vorm van een verantwoordingsmethodiek, als wel een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie over verantwoording.

De inzet van het onderzoek past goed in de beschrijving van De Groot van exploratief onderzoek: "De onderzoeker gaat wel uit van zekere verwachtingen, van een min of meer vaag theoretisch raam, hij is gericht op het vinden van bepaalde soorten samenhangen

in zijn materiaal [...].” (De Groot, 1994, p. 322). “Het gaat niet zozeer, of niet alleen om verzameling en ordening van feiten (fact finding), of om een overzicht van ‘wat er is’, maar tenminste ook om verwachte en te vinden samenhangen, die voor een bepaald theoretisch of praktisch doel relevant worden geacht.” (idem, p. 323). De inzet wordt goed weergegeven in de beschrijving van De Swaan van het nut van sociologisch onderzoek: “De taak van de sociologie is bij te dragen aan een verbetering van de discussie over het samenleven.” (De Swaan, 1985, geciteerd door Engbersen 2009, p. 240).

Werkwijze

De drie verschillende deelvragen zijn onderzocht middels literatuuronderzoek en middels praktijkonderzoek bij drie welzijnsinstellingen. Elke onderzoeksvraag wordt eerst aan de hand van de literatuur geanalyseerd. Dat betreft de analyse van de concepten en opvattingen die wetenschappers en beleidsmakers ten aanzien van het betreffende thema naar voren brengen. Uit de literatuuranalyse wordt een rode draad aan vereisten aan verantwoording gedestilleerd en aan de hand daarvan worden telkens een of twee praktijkcasussen onderzocht.

Literatuuronderzoek

In de aanpak van de literatuuranalyse vormen de maatschappelijke ontwikkelingen en het denken over de verzorgingsstaat c.q. participatiesamenleving een belangrijke achtergrond waar de verschillende deelvragen tegen afgezet worden. Het doel is daarbij de discussie over de wenselijke vorm van verantwoorden van sociaal werk te plaatsen in de historie van de verzorgingsstaat en van de actuele ontwikkelingen en discussies. De driedeling in betekenisvolle, leerzame en democratische verantwoording is een resultaat van de literatuuranalyse.

De eerste deelvraag naar de betekenisvolheid van verantwoorden bekijk ik vanuit drie invalshoeken. Dat is allereerst literatuur over de werking en de effecten van verantwoorden op prestaties. Bij de toelichting op de deelvraag is al verwezen naar o.a. Michael Power. Een tweede invalshoek die in de analyse betrokken wordt, is die van de discussie over modernisering, rationalisering en economisering. De derde invalshoek is die van verschillende opvattingen over goed sociaal werk. Daarbij wordt literatuur vanuit zorg-ethiek, presentiebenadering en ambachtelijkheid betrokken.

In de literatuuranalyse over de bijdrage van verantwoording aan het leren van professionals worden ook drie invalshoeken gehanteerd. Het gaat uiteindelijk om de vraag hoe

sociale professionals leren van ervaringen en hoe dat leren bevorderd kan worden door met verantwoorden bezig te zijn. Maar om die vraag te kunnen beantwoorden, analyseer ik eerst de vraag wat de opdracht van de sociaal werker is – is die duidelijk en gaat het alleen om de uitvoering of moet die mede door de sociale professionals geconstrueerd worden – en de vraag wat dan goede sociale professionals zijn en welke kwaliteiten zij hebben.

Bij de vragen naar betekenisvol en leerzaam verantwoorden, is verantwoording vooral een zaak van sociaal werkers ten opzichte van overheid als opdrachtgever. In het kader van de vraag hoe verantwoording bij kan dragen aan democratische verhoudingen, is een breder blikveld gehanteerd. Daarbij is ook de verantwoording van het sociaal beleid door de overheid aan gekozen vertegenwoordigers en aan betrokken burgers aan de orde. Gezien de aard van de vraag is dat voor hand liggend – democratie is niet alleen iets tussen professionals en de overheid – en dat geldt nu des te meer aangezien in het kader van het beleidsstreven van de participatiesamenleving gezocht wordt naar nieuwe verhoudingen tussen overheid, burgers en sociale professionals.

In de literatuuranalyse van de bijdrage van verantwoording van sociaal werk aan democratische verhoudingen gaat het allereerst om de democratie-opvatting. In de verdere analyse wordt de bijdrage van verantwoording aan democratische verhoudingen geanalyseerd vanuit de perspectieven van de drie hoofdactoren: overheid, burgers en sociale professionals. Vanuit het overheidsperspectief worden traditionele en moderne opvattingen over goed bestuur nader geanalyseerd. Vanuit het perspectief is onder meer de individuele vrijheid van burgers de invalshoek voor de analyse van verantwoording van sociaal beleid en sociaal werk. Vanuit het perspectief van sociale professionals is het democratisch handelen van sociale professionals de invalshoek. De vraag daarbij is wat een en ander betekent voor de vormgeving van verantwoording die bijdraagt aan democratische verhoudingen.

Praktijkonderzoek

De verantwoordingspraktijken en enkele vernieuwingsprojecten zijn geanalyseerd bij drie welzijnsorganisaties. Omdat het in dit onderzoek niet gaat om een waardering van de praktijk in deze organisaties, maar om de onderliggende mechanismen, worden de drie welzijnsorganisaties in dit onderzoek aangeduid met de fictieve namen *De Kring*, *De Triade* en *De Ruit*.

Om een eerste zicht te krijgen op de manier van registreren en rapporteren ten behoeve van de verantwoording aan de lokale overheid, zijn interviews gehouden met een leidinggevende en met de staffunctionaris kwaliteitszorg in elk van de drie organisaties. Vervolgens hebben alle 30 sociaal werkers, die deelnemen aan het onderzoeksproject (in elke instelling één team) een schriftelijke vragenlijst met vragen over de wijze van verantwoorden en over de inrichting van hun werk ingevuld ⁶.

De teams bestonden uit 14 personen bij De Triade, 10 personen bij De Kring en 6 personen bij De Ruit. In de interviews zijn de sociaal werkers bevraagd over hun ervaringen en opvattingen ten aanzien van de wijze van verantwoorden en de resulterende verantwoordingsverslagen aan de hand van vier thema's: (1) registreren en verantwoorden, (2) inhoud van de verantwoordingsrapportages, (3) rapporteren en evalueren en (4) wensen over de wijze van verantwoorden. Een samenvatting van hetgeen in de interviews naar voren is gebracht, is vervolgens weer besproken in de teams.

Per instelling is naar aanleiding van de resultaten van de eerste fase van het onderzoek een besluit genomen over het vervolg van het onderzoek. Het vervolg dat bij De Kring is gegeven aan het onderzoek, is een project om de verantwoordingspraktijk betekenisvoller te laten zijn door deze beter te laten aansluiten bij het dagelijkse werk van de professionals. Dat project wordt nader geanalyseerd bij de beantwoording van de vraag naar de betekenisvolheid van de verantwoordingen.

Bij De Ruit en bij De Triade is in de tweede fase van het onderzoek een verbeterproject opgezet om teamoverleg zo vorm te geven dat al doende – verantwoordend, evaluerend, reflecterend, elkaar feedback gevend en plannen makend – leren en professionaliseren zou optreden. De analyse van die projecten wordt gebruikt bij de beantwoording van de tweede deelvraag over de leerzaamheid van verantwoorden.

Voor de derde onderzoeksvraag over de bijdrage van verantwoording aan democratische verhoudingen, worden twee projecten geanalyseerd waarin verantwoordingsafspraken tussen welzijnsorganisatie en lokale overheid minder getracht wordt de gerealiseerde maatschappelijke effecten als verantwoordingsmaatstaf te hanteren. Dat betrof projecten van de lokale overheid met De Ruit en De Triade.

⁶ De schriftelijke vragenlijst en de vragen voor de interviews zijn opgenomen in de bijlage, zie pagina 188. Bij citaten van de werkers wordt aangegeven welke professional dat gezegd heeft door de codes T1 tot en met T14 voor de medewerkers van De Triade, de codes K1 tot en met K10 voor de medewerkers van De Kring en de codes R1 tot en met R6 voor de medewerkers van De Ruit. Leidinggevend worden met hun functie vermeld.

Leeswijzer

In de volgende drie hoofdstukken is telkens een van de deelvragen aan de orde. Hoofdstuk twee betreft de vraag naar betekenisvolheid van de verantwoordingspraktijken. Het eerste deel van dit hoofdstuk betreft de literatuuranalyse van de werking en de effecten van de gehanteerde systematiek bij verantwoording op prestaties en van de discussie over de inhoudelijke maatstaven die gehanteerd worden bij de beoordeling van sociaal werk. Vervolgens worden de conclusies uit de literatuur vergeleken met een project bij een van de drie welzijnsorganisaties om de verantwoordingspraktijk betekenisvoller in te vullen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het op een rijtje zetten van de mogelijkheden om de betekenisvolheid van verantwoordingen te versterken.

In hoofdstuk drie staat de vraag centraal hoe verantwoorden zo ingericht kan worden dat het een bijdrage levert aan het leren en aan de professionele ontwikkeling van sociale professionals. Aan de hand van de literatuur wordt een analyse gemaakt van hetgeen van belang is in het leren van sociale professionals van (het verantwoorden van) hun praktijk en van de wijze waarop sociale professionals hun vermogen om het werk goed te doen verder kunnen ontwikkelen. In het praktijkdeel van het onderzoek naar deze deelvraag worden vervolgens twee projecten geanalyseerd, die opgezet zijn om verantwoorden meer te doen bijdragen aan leren en ontwikkeling van de sociale professionals. Ook dit hoofdstuk wordt afgesloten met het op een rijtje zetten van de mogelijkheden om in de verantwoordingspraktijk leren en ontwikkelen van sociale professionals te bevorderen.

In hoofdstuk vier is de laatste deelvraag aan de orde, de vraag hoe verantwoording ingericht moet zijn om bij te dragen aan democratische verhoudingen tussen overheid, sociale professionals en burgers. Ook hier wordt eerst aan de hand van de literatuur een analyse gemaakt van de democratische kwesties die er spelen in de verhoudingen tussen overheid, sociale professionals en burgers. Vervolgens worden vanuit het conceptueel kader dat uit de literatuur is afgeleid twee praktijkprojecten geanalyseerd, waarbij de verantwoordingsarrangementen tussen gemeente en welzijnsorganisatie opnieuw worden ingericht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met mogelijke verbeteringen van de bijdrage die verantwoordingspraktijken kunnen leveren aan wenselijke democratische verhoudingen.

In hoofdstuk vijf worden de bevindingen ten aanzien van de drie onderzoeksvragen in hun onderlinge samenhang besproken. Daarbij ga ik opnieuw in op het concept verantwoording in het licht van de resultaten van dit onderzoek. Vervolgens staan de spanningsvelden centraal die bij elk van de drie vraagstellingen van dit onderzoek aan de orde zijn: resultaatmaatstaven versus procesmaatstaven voor goed werk, leren gericht op (gestandaardiseerde) kennis en vaardigheden versus leren gericht op persoonlijk-professionele kwaliteiten, en formele versus informele verantwoording. Het gezamenlijke element van deze spanningsvelden is het verschil in positie van waaruit naar de wereld gekeken wordt en in die wereld gehandeld wordt. Bestuurders en sociale professionals kunnen in de benadering van sociale problematiek zichzelf zien als *onderdeel* van de wereld, maar ze kunnen zichzelf ook positioneren tegenover de wereld als degene die *inwerkt op* de wereld. Ik sluit het hoofdstuk af met een korte terugblik op het onderzoek.

In hoofdstuk zes ga ik in de vorm van een epiloog nader in op de vraag in hoeverre de conclusies over het realiseren van betekenisvolle, leerzame en democratische verantwoording ook gelden voor de huidige maatschappelijke context waarin actief burgerschap zo nadrukkelijk vanuit de overheid bepleit wordt en waarin er ook veel burgerinitiatieven plaatsvinden.

2. Betekenisvolle verantwoording?

In dit hoofdstuk staat de vraag naar betekenisvolheid van verantwoordingspraktijken centraal. De vraag naar de betekenisvolheid van verantwoording komt voort uit de kritiek op verantwoording op gemeten resultaten en de veelheid aan registraties en rapportages die nodig zijn of nodig geacht worden om resultaten systematisch te meten. In het voorgaande hoofdstuk zijn de achtergronden van de dominantie van verantwoording op prestaties beschreven. New Public Management heeft daar met zijn nadruk op marktprincipes, op efficiëntie en effectiviteit een belangrijke bijdrage aan geleverd, maar de nadruk op gemeten resultaten is ook het resultaat van een langdurige en brede ontwikkeling van rationalisering in de economie, de wetenschap en het bestuur. Die ontwikkeling heeft er toe geleid dat we in een sterk meritocratisch georiënteerde samenleving leven.

Op de nadruk op kwantitatieve gegevens als basis voor verantwoording is de kritiek dat het leidt tot veel gegevens, maar tot weinig betekenis. Die kritiek komt zowel uit bestuurskundige hoek als uit professionele hoek. In dit hoofdstuk analyseer ik die twee soorten kritiek nader. Eerst ga ik in op de achtergrond van de term *betekenisvol*. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de verantwoordingspraktijk in drie welzijnsinstellingen. In het laatste deel van dit hoofdstuk worden conclusies getrokken over mogelijkheden om verantwoording zo betekenisvol mogelijk in te vullen.

Waarden, resultaten en het grotere geheel

De kritiek op de hantering van cijfers als maat der dingen komt uit cultuurkritische en onderzoeksmethodologische hoek. De kritiek uit cultuurkritische hoek betreft de maatschappelijke ontwikkeling waarin alle handelingen afgemeten worden aan hun effectiviteit en efficiëntie. De handelingen hebben geen waarde op zich, maar zijn alleen een middel om bepaalde doelen te bereiken. De waarde van handelingen wordt vooral economisch gedefinieerd, in termen van effectiviteit en efficiëntie. Weber (1922) maakte bijna een eeuw geleden een onderscheid tussen handelen gebaseerd op *Wertrationalität* en handelen gebaseerd op *Zweckrationalität*.

Rein wertrational handelt, wer ohne Rücksicht auf die vorauszusehenden
Folgen handelt im Dienst seiner Überzeugung von dem, was Pflicht, Würde,

Schönheit, religiöse Weisung, Pietät, oder die Wichtigkeit einer »Sache« gleichviel welcher Art ihm zu gebieten scheinen. [...] Zweckrational handelt, wer sein Handeln nach Zweck, Mittel und Nebenfolgen orientiert und dabei sowohl die Mittel gegen die Zwecke, wie die Zwecke gegen die Nebenfolgen, wie endlich auch die verschiedenen möglichen Zwecke gegeneinander rational abwägt [...]. (Weber 1922, p. 27)⁷.

Weber hanteert de begrippen Wertrationalität en Zweckrationalität niet altijd eenduidig en waardeert Wertrationalität zeker niet zonder meer hoger dan Zweckrationalität. Zo is Weber van mening dat in de politiek de verantwoordelijkheidsethiek, waarbij de politicus instaat voor de (voorzienbare) gevolgen van zijn handelen, de doorslag moet geven boven overtuigingsethiek (Weber, 2012/1919). Maar de gedachte dat handelen een waarde op zich kan vertegenwoordigen, en niet alleen waarde heeft op basis van de resultaten, is nog steeds een belangrijk aspect van de kritiek op verantwoording op resultaten.

Mannheim (1935/1940) hanteert de termen *substantiële* en *functionele rationaliteit* in dezelfde geest als *Wertrationalität* en *Zweckrationalität*, maar met een wat ander accent. Volgens Mannheim is een handeling substantieel rationeel als het gaat om “een bewuste handeling waaruit inzicht blijkt in de samenhang van gebeurtenissen en de situatie als geheel.” (Tromp, 2001, p. 248). De handeling kunnen plaatsen in een groter geheel maakt die handeling voor de handelende persoon substantieel rationeel en betekenisvol. Als de handeling alleen gericht is op het directe resultaat is die functioneel. Volgens Mannheim heeft de nadruk op functionele rationaliteit tot gevolg dat de meeste burgers het vermogen om zelfstandig na te denken, inzicht te verwerven en verantwoordelijkheid te nemen minder ontwikkelen, omdat zij genoodzaakt worden werkzaamheden te organiseren en uit te voeren, waarvan de doelen elders bepaald zijn (Tromp, 2001, p. 250). De kwestie van de zeggenschap en verantwoordelijkheid van uitvoerders is in de volgende hoofdstukken opnieuw aan de orde in het kader van verantwoording en leren, en van verantwoording en democratische verhoudingen.

De begrippen zweckrational versus wertrational en substantiële versus functionele rationaliteit vertegenwoordigen de cultuurkritische achtergrond van de discussie over de betekenis van kwantitatieve gegevens. Een tweede – verwante – achtergrond van die

⁷ Zuiver waarderend handelt degene, die zonder te letten op de te voorziene gevolgen handelt uit overtuiging, in dienst van wat plicht, waardigheid, schoonheid, religieuze richtlijnen, piëteit, of het belang van 'de zaak' lijken te gebieden. [...] Doelrationeel handelt degene, die zijn handelen richt op het doel, de middelen en de bijwerkingen en daarbij de middelen tegen de doelen afweegt, de doelen tegen de bijwerkingen, en uiteindelijk ook de verschillende mogelijk doeleinden tegen elkaar. (vertaling H.G.).

discussie is gelegen in verschillen in opvatting over goed wetenschappelijk onderzoek. Door de voorstanders van kwalitatief onderzoek wordt benadrukt dat het in beeld brengen van de sociale werkelijkheid niet zozeer een spiegel van de werkelijkheid is maar altijd een constructie vergt (Rorty, 1979). Kwalitatief onderzoek pretendeert niet zozeer de objectieve waarheid te beschrijven, maar wel een coherent en intersubjectief beeld te construeren dat transfereerbare en bruikbare kennis oplevert. Vanuit die achtergrond is onder meer *fairness* van belang: het principe dat de verschillende opvattingen en waardenoriëntaties van de bij het onderzoek betrokkenen tot hun recht komen (Guba en Lincoln, 2008). In kwalitatief onderzoek en zeker in actie-onderzoek worden onderzochte personen niet alleen als bron voor gegevens maar ook als mede-onderzoekers gezien. Het registreren van gegevens ten behoeve van een verantwoordingsverslag, dient in deze benadering dan ook voor betrokkenen een functie voor de eigen praktijk te hebben en niet alleen voor een externe instantie gedaan te worden.

In kwalitatief onderzoek wordt veel nadruk gelegd op de waarde van verhalen. Door verhalen, gekenmerkt door hun opbouw in tijd en volgorde met een begin, een midden-deel en een einde, wordt onderzoek betekenisvol. Door gebeurtenissen in het grotere geheel van een verhaal te plaatsen, worden die gebeurtenissen betekenisvol (zie ook de definitie van substantiële rationaliteit). Het heen en weer pendelen tussen het geheel en het deel verleent aan beide betekenis. Verhalen verhelderen de betekenis van nieuwe gebeurtenissen door de overeenkomsten en verschillen van de nieuwe gebeurtenissen met eerdere ervaringen duidelijk te maken. Een verhaal is verder geen op zich staand gegeven, maar krijgt vorm en betekenis in de afstemming tussen verteller en luisteraar.

De benadering waarin benadrukt wordt dat de context van handelen en van gegevens belangrijk is voor betekenisgeving, dat voorstellingen van de werkelijkheid altijd intersubjectieve constructies zijn en dat verhalen betekenis geven aan gebeurtenissen, staat tegenover de benadering waarin meten van effectiviteit en efficiëntie centraal staan. De gedachte van *meten is weten* wordt breed gedragen en heeft uiteraard een belangrijke bijdrage geleverd aan de vooruitgang in techniek en economie. Uitgangspunt van deze benadering is dat gemeten prestaties duidelijk maken in hoeverre de gewenste resultaten bereikt zijn en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Het meten van prestaties is, volgens die breed gedragen overtuiging, noodzakelijk om effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van het werk in de publieke sector zo goed mogelijk te waarborgen.

Osborne en Gaebler, iconen van New Public Management en van de filosofie van 'meten is weten', formuleren een zevental redenen voor het meten van resultaten: (1) What gets

measured gets done; (2) if you don't measure results, you can't tell success from failure; (3) if you can't see success, you can't reward it; (4) if you can't reward success, you are probably rewarding failure; (5) if you can't see success, you can't learn from it; (6) if you can't recognize failure, you can't correct it; (7) if you can demonstrate results, you can win public support (Osborne and Gaebler, 1993, p.146 e.v.). In een recente publicatie met een overzicht van verschillende methoden om de effecten van sociaal werk te meten (De Groot en Mateman, 2014) worden vergelijkbare motieven genoemd, met als basisgedachte dat enthousiasme en goede bedoelingen niet voldoende zijn (zie ook Friedman, 2005: *Trying hard is not good enough*).

Sturen op gemeten resultaten wordt in het kader van NPM naar voren gebracht als onderdeel van een bedrijfsmatige werkwijze en als alternatief voor de bureaucratische werkwijze. De bureaucratische werkwijze wordt bekritiseerd omdat die weinig transparant en weinig efficiënt zou zijn, en te weinig aantoonbare resultaten oplevert. Ten aanzien van de professionele verantwoording is er de kritiek dat die vooral procesgericht en weinig resultaatgericht is. Die verantwoording is, volgens de critici van de professionele verantwoording, ook te veel beperkt tot de eigen kring (de Bruijn, 2001).

De kritiek op het bureaucratisch karakter van de publieke sector komt zowel vanuit de linkerkant als vanuit de rechterkant van het politieke spectrum (Kallinikos, 2006, du Gay, 2000). De kritiek uit linkse hoek betreft de weinig democratische en paternalistische werkwijze. De kritiek uit rechtse hoek is vooral gericht op de weinig efficiënte, weinig flexibele en weinig klantgericht werkwijze van de bureaucratisch georganiseerde dienstverlening. Samen vormen deze kritieken een belangrijke drijvende kracht achter verantwoording op gemeten prestaties. Op basis van de prestatiegegevens, zo is de gedachte, kan opdrachtgever dan wel klant een keuze maken uit aanbieders van diensten en die aanbieders zo pushen tot een klantgericht en flexibele dienstverlening.

Tot zover de achtergronden van de argumenten voor en tegen de kwantitatieve benadering. Kijkend naar hoe de discussie over verantwoording op prestaties verder gevoerd wordt, is een onderscheid te maken tussen enerzijds de discussie over de werking van verantwoording op prestaties en anderzijds de discussie over de gehanteerde maatstaven. De eerste discussie wordt vooral gevoerd vanuit bestuurskundige hoek, de tweede vanuit professionele hoek.

De werkzaamheid van verantwoordingen

In de bestuurskundige kritiek wordt gesteld dat in de huidige verantwoordingen vorm, procedures en formulieren zo worden benadrukt dat dit ten koste gaat van de inhoud en van het vervolg dat aan verantwoording gegeven wordt. Dat is de kritiek van onder meer Power (1994, 1997). Volgens Power is er sprake van een *auditexplosie*: een stapeling van weinig inhoudelijk toezicht. En ondanks al de tijd die er aan besteed wordt, leiden die audits tot weinig echte actie. Verantwoordingen zijn volgens Power veelal rituelen geworden, waarbij de inhoud naar de achtergrond is verdwenen en procedures en formulieren op de voorgrond staan. Power, en velen na hem, betogen dat de kosten van de verantwoordingssystemen heel groot zijn en weinig daadwerkelijk toezicht opleveren.

Tot een vergelijkbare conclusie komt Dubnick in een bespreking van de *Government Performance and Results Act* (GPRA) in de VS. Tijdens de Clinton–Gore regering (1993–2000) werd onder die noemer een werkwijze ingevoerd gericht op beheersing van de prestaties van de *federal agencies*. Meetbare resultaten zouden de basis gaan vormen van jaarlijkse rapportages over de prestaties. Bij de evaluatie van de GPRA in september 2002 was een van de conclusies dat er wel erg veel papier was geproduceerd:

Nearly 10 years passed since the Government Performance and Results Act (GPRA) was enacted. Agencies spend an inordinate amount of time preparing reports to comply with it, producing volumes of information of questionable value. If one were to stack up all the GPRA documents produced for Congress last year, the pile would measure over a yard high. A policy-maker would need to wade through reams of paper to find a few kernels of useful information. (U.S. House of Representatives, 2002, geciteerd door Dubnick, 2005, p. 397).

Dubnick concludeert dat de GPRA “has turned into a costly but largely symbolic exercise.” Er was meer aandacht voor de vraag of de bevoegde instanties op tijd en goed leesbaar het juiste format hadden ingevuld, dan voor de resultaten van het betreffende programma (Dubnick 2005, p. 397). Eenzelfde soort kritiek verwoordden Wolf en Hassel in hun beschouwing over effectiviteit en verantwoording in het bijzonder onderwijs in de VS. Zij spreken over het *compliance model* dat vooral een procedureel geheel is. “Within a compliance model, effectiveness tends to be defined in terms of whether or not procedural regulations were satisfied, the proper steps taken, and the right paperwork processed correctly and on time.” (Wolf en Hassel, 2001, p.53).

Ook voor de Nederlands bestuurlijke omgeving concluderen Bovens en Schillemans in hun *Handboek publieke verantwoording* dat verantwoordingen vaak sterk 'geroutiniseerd' zijn en dan niet meer over feitelijke praktijken, maar over formele systemen gaan:

Veel documenten worden eerder geturfd dan gelezen: controleurs kijken dan alleen of alle voorgeschreven hokjes wel zijn ingevuld, maar niet naar wat er echt staat. En het politieke debat over de verantwoordingsinformatie gaat vervolgens alleen over de politieke actualiteit en niet over de vuistdikke verantwoordingsinformatie. (Bovens en Schillemans 2009, p. 282).

Dat de verantwoordingen vaak weinig betekenisvolle informatie voor de lokale overheid leveren, is ook de conclusie van Ter Bogt (2004). Hij onderzocht het gebruik van prestatiegegevens door lokale bestuurders in Nederland en komt tot de conclusie dat de wethouders die informatie nauwelijks gebruiken. "It seems reasonable to conclude that many aldermen see little value in the output-oriented performance information that is available in the planning and control documents of their organisations and that they use it only infrequently." (Ter Bogt, 2004, p. 241). Wethouders geven de voorkeur aan 'rijke', verbale informatie van beleidsambtenaren.

Er zijn meer signalen die er op wijzen dat de verantwoordingen op prestaties voor bestuurders geen betekenisvolle informatie bieden. In het rumoer dat er was over de aanbesteding van welzijnswerk in 2007 in het Amsterdamse stadsdeel Zeeburg, was de stelling van stadsdeelwethouder Hoek dat de rapportages conform de WILL-systematiek 'weinigzeggend' waren. De rapportages leveren veel gegevens, veel papier maar weinig informatie (uitspraak op een studiedag van de CMV-opleidingen, 2007). In een recentere publicatie wordt de Doetinchemse wethouder Van Dijk geciteerd die meldt dat hij weliswaar rapportages krijgt "over geleverde productie van bijvoorbeeld X-duizend uur maatschappelijk werk, zonder dat [hij] daaruit kan opmaken of er ook maar één gezin beter van geworden is." (De Boer en Van der Lans, 2011, p. 24). En in twee van de gemeentes waar het praktijkdeel van dit onderzoek plaatsvond, was onvrede over de informatieve waarde van de verantwoordingsrapporten aanleiding voor de projecten die in hoofdstuk vier beschreven worden.

De betekenisarmoede van veel verantwoordingen op prestaties wordt veroorzaakt door de effecten van het meten. Het meten van prestaties is geen neutraal gegeven, maar een interventie waar betrokkenen op reageren. Organisaties en professionals gaan zich in reactie op het meten vooral richten op het behalen van goede cijfers. Er is zodoende

sprake van doelverschuiving waarbij de cijfers de plaats in gaan nemen van de oorspronkelijke doelstellingen. Er treden, met andere woorden, perverse effecten op (zie onder meer Noordegraaf et al., 2011). Dat gebeurt vooral als prestatie-metingen verbonden zijn aan hoge sturingspretenties en als er sprake is van een statisch en integraal systeem (De Bruijn, 2001). Bij de perverse effecten kan het zowel gaan om opzettelijk strategisch en calculerend gedrag, *creative compliance*, als om onbewust strategisch gedrag. Een voorbeeld van bewust strategisch gedrag is *creaming* oftewel *cherry picking*. Organisaties gaan dan die hulpvragen oppakken waarmee makkelijk successen behaald kunnen worden en laten andere hulpvragen onbeantwoord ook als de noodzaak om op die hulpvragen in te gaan groter is. Een voorbeeld van veelal minder bewust strategisch gedrag is concentratie op die activiteiten die direct in prestatiecijfers tot uiting komen: *measure fixation*. De perverse effecten kunnen leiden tot een *performance paradox*. Dat wil zeggen dat het kan voorkomen dat organisaties die in werkelijkheid slecht presteren op basis van ‘goede’ cijfers een positieve beoordeling krijgen en andersom (De Bruijn, 2001; Van Thiel en Leeuw, 2002).

Door opdrachtgevers wordt bij de verantwoording vaak van organisaties gevraagd dat ze beschikken over een (intern) kwaliteitszorgsysteem en over een (externe) certificering. Die kwaliteitszorg en certificering zijn dan weer gebaseerd op (prestatie)metingen conform een integraal (en statisch) systeem. Ook in die systemen domineren procedures en formats. “Het accent bij kwaliteitszorg ligt veelal op procedures, verantwoordelijkheden, opeenvolging en afstemming van processen”, concluderen Hutschemaekers, Tiemens en Smit (2006, p. 26) ten aanzien van kwaliteitszorg in de GGZ. In die kwaliteitszorg en certificering wordt, volgens deze auteurs, vooral gekeken naar de aanwezigheid van voldoende voorwaarden om het werk goed te doen en niet zozeer naar de kwaliteit van het werk zelf.

Van Rijn en Van Twist (2009) bekritiseren de werking van verantwoordingsarrangementen zoals die bij de overheid in het kader van VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) ontwikkeld zijn. Verantwoording is in de meeste gevallen een doel op zich geworden. “Stelsels en systemen komen centraal te staan, met allerlei perverse effecten van dien.” (Van Rijn en Van Twist, 2009a, p.256) Hun kritiek betreft verantwoording die is ingericht als een cyclisch, vormvast, breed, consistent, integraal en systematisch proces. “Niets is dodelijker en saaier voor de betekenis van verantwoording op termijn dan permanente, vormvaste en cyclische informatievoorziening over telkens dezelfde onderwerpen.” (Van Rijn en Van Twist, 2009b, p. 30). In deze werkwijze

bij verantwoording is, ook volgens Van Rijn en Van Twist, veelal de inhoud van de verantwoording ondergeschikt aan het proces en de vormgeving van de verantwoording. Als alternatief worden gerichte verantwoordingen genoemd, met gevarieerde en variabele maatstaven. Die verantwoordingen kennen meer acyclische verantwoordingsmomenten, zijn meer vraaggericht en gerelateerd aan de prioriteiten die op zeker moment bestaan (Van Rijn en Van Twist, 2009a; zie ook De Bruijn, 2001).

Maatstaven voor verantwoording in zorg en welzijn

De kritiek van professionals in zorg en welzijn op verantwoorden op resultaten heeft niet zozeer betrekking op de *werking* van verantwoorden op prestaties, maar op de *inhoud* van de verantwoordingen en op de gehanteerde maatstaven. In verantwoordingen op resultaten wordt volgens deze kritiek geen goed beeld van de waarde het werk geven. In de volgende twee paragrafen ga ik nader in op de concepten en theorieën van een aantal auteurs die de toepasbaarheid van de concepten *effectiviteit* en *efficiëntie* in zorg en welzijn ter discussie stellen of in ieder geval nuanceren. Allereerst ga ik in op een drietal theorieën over de professional en zijn maatstaven voor goed werk: Freidson (2001) met zijn theorie over professionele logica, MacIntyre (1981) en zijn theorie over de *internal goods* van praktijken en Sennett (2008) met zijn beschouwing over ambachtelijk werk. Vervolgens beschrijf ik verschillende benaderingen van het werk in zorg en welzijn waarbij het relationele proces benadrukt wordt. Het begrip handelen zoals gedefinieerd door Arendt is daarbij aan de orde, alsmede opvattingen uit de zorg-ethiek en de presentiebenadering. Vanuit verschillende invalshoeken wordt benadrukt dat het niet zozeer om diensten of producten gaat die door de professional geproduceerd worden en door de burger worden geconsumeerd, maar dat het om iets gaat dat in coproductie ontstaat. Verantwoordingen waarin deze processen niet aan de orde zijn, geven geen goed beeld van de waarde van het werk en zijn in die zin dan ook niet betekenisvol.

Professionele logica, internal goods en ambachtelijkheid

Een belangrijke impuls voor herwaardering van professionals wordt gegeven door Freidson met zijn publicatie over professionalisme als derde logica (*Professionalism, the third logic*, 2001). Volgens Freidson zijn in het laatste kwart van de twintigste eeuw professionals in de knel gekomen, omdat professionele praktijken steeds meer gestuurd en beoordeeld worden aan de hand van andere dan professionele maatstaven.

Freidson onderscheidt drie logica's om het werk van professionals te beoordelen en te coördineren: het managerialisme van de rationeel-juridische bureaucratie van Max Weber, het consumentisme van de vrije markt van Adam Smith en het professionalisme van de professionele beroepsgroep. In de praktijk van professioneel werk is er altijd sprake van een mix van alle drie deze logica's, maar volgens Freidson is in het laatste kwart van de twintigste eeuw de professionele logica in de knel gekomen doordat de andere twee logica's overheersend zijn geworden. Het consumentisme van de markt zet in op beperking van de kosten door concurrentie, het managerialisme wil efficiëntie bereiken door standaardisatie. Freidson pleit voor eerherstel van de professionele logica. Die logica is gebaseerd op specialistische kennis, maar ook op de gerichtheid op transcendente waarden, zoals gezondheid en rechtvaardigheid. Professionals moeten meer zijn dan "passive servants of the state, of capital, of the firm, of the client, or even of the immediate general public." (p. 217). In Freidsons betoog staat professionalisme voor deskundigheid en toewijding. Hij ziet professionals als "the moral custodians of the knowledge and the technique of their discipline." (p. 222). Het is dan ook van groot belang dat professionals controle hebben over het werk als tegenwicht tegen de bureaucratische controle en tegen de marktdefinitie van het werk. Verantwoording van professioneel werk kan, in de lijn van het gedachtegoed van Freidson, alleen goed plaats vinden als professionals vanuit "de eigen normatieve horizon van professionele kennis en inzicht" (Van Ewijk en Kunneman, 2013, p. 11) een belangrijke stem hebben in de bepaling van de maatstaven van 'goed' professioneel werk.

Ook MacIntyre (1981, 1984, 2007) pleit voor vakinhoudelijke normen bij het beoordelen van wat hij *praktijken* noemt. Praktijken moeten volgens MacIntyre beoordeeld worden aan de hand van criteria die specifiek zijn voor de betreffende praktijken. De criteria moeten betrekking hebben op het 'goede' dat in de praktijk zelf is vervat, op *goods internal to that form of activity*. De waarde van het werk is gelegen in de goede *uitvoering* van praktijken. De kwaliteit van een praktijk kan alleen aan de kenmerken van die *praktijk* zelf afgemeten worden en niet aan *external goods*, die weliswaar uit die praktijken kunnen voortvloeien, maar weinig zeggen over die praktijken en de daarvoor geldende kwaliteitsmaatstaven.

MacIntyre definieert een praktijk als volgt:

By a 'practice' I am going to mean any coherent and complex form of socially established cooperative human activity through which goods internal to that form of activity are realized in the course of trying to achieve those standards

of excellence which are appropriate to, and partially definitive of, that form of activity, with the result that human powers to achieve excellence, and human conceptions of the ends and goods involved, are systematically extended.
(MacIntyre, 2007, p. 187).

De verscheidenheid aan ‘praktijken’ is breed. Zo vallen niet alleen zorg en sociaal werk maar ook kunst, wetenschap, spelen en politiek onder deze definitie. MacIntyre gaat als voorbeeld in op schaken. Bij schaken worden de internal goods gevormd door de kwaliteit van het spel – ‘mooie’ zetten – en de external goods door de prestige, de status en eventueel de financiële voordelen, die spelers door te winnen kunnen behalen. De waarde van praktijken kun je alleen beoordelen in termen van de internal goods van die praktijken, of dat nu over schaken of over zorg gaat. Dat betekent dat je die praktijken alleen goed kunt beoordelen vanuit ervaring met die praktijken en in relatie tot voorbeeldige praktijken van huidige en vroegere beoefenaren van het vak.

Richard Sennett (2009) pleit vanuit zijn filosofisch–sociologische analyse van werk, net als MacIntyre, voor een beoordeling van praktijken op maatstaven die inherent zijn aan de activiteit. Sennett verwijst daarbij naar Dewey: “Een van de lessen uit de pragmatische filosofie van Dewey is: maak werk nooit het middel tot doelen die niet gevat zijn in dat werk zelf.” (Sennett in een interview met Thijs Jansen, 2009, p. 47). In dat werk zelf is volgens Sennett de aandacht voor gevolgen bewust ingesloten, maar “het wordt geforceerde arbeid als de gevolgen buiten de activiteit liggen, als een doel waar activiteit slechts een middel voor is.” (Dewey, geciteerd door Sennett, 2008, p. 320–321). De deugd van de ambachtsman en van de professional heeft, volgens Sennett, niet tot doel om externe doelen zo goed mogelijk te bereiken; “vakmanschap staat voor een duurzame, basale menselijke drijfveer, het verlangen om werk goed uit te voeren omwille van het werk zelf.” (Sennett, 2008, p. 17). Een kernkwaliteit van de vakman is het vinden van de juiste wijze om zich te verhouden tot de concrete situatie, in ambachtelijke termen tot *het materiaal* en de daarin optredende weerstanden. Dat geldt volgens Sennett niet alleen voor ambachten in de traditionele zin – hij beschrijft onder meer ambachtelijke praktijken van glasblazers, steenbakkers en goudsmiden – maar ook voor sociale praktijken.

Vanuit verschillende invalshoeken, de professie met de combinatie van technische deskundigheid en transcendente waarden voor Freidson, de internal goods van praktijken voor MacIntyre en het vakmanschap voor Sennett, komen deze drie auteurs tot de opvatting dat goed werk beoordeeld moet worden aan de hand van maatstaven

die specifiek zijn voor dat werk en dat het beoefenen van het vak een grote meerwaarde, zo niet een voorwaarde, is om het werk goed te kunnen beoordelen.

Handelen, onderhoud, processen en zorgethiek

Een tweede argumentatie uit professionele hoek heeft betrekking op het relationele karakter van het werk met mensen. Benadrukt wordt dat het in de relatie van professional en cliënt niet om een actief subject en een passief object gaat, maar om twee subjecten. In verschillende bewoordingen wordt naar voren gebracht dat sociaal werk zich in dit opzicht onderscheidt van iets *maken*. In relationeel werk is er geen sprake van eenrichtingsverkeer, maar van interactie en is die interactie, het relationele proces een wezenlijk onderdeel van het werk. Denken in termen van planbare en beheersbare prestaties verhoudt zich niet goed met dit relationele karakter van sociaal werk.

In de kritiek op de maakbaarheidsfilosofie op sociaal terrein wordt veelvuldig verwezen naar het onderscheid dat Arendt (*Vita activa. De mens: bestaan en bestemming*, 1994 / 1958) maakt tussen drie menselijke activiteiten: arbeiden, werken en handelen. Bij *arbeiden* gaat het om de activiteiten die noodzakelijk zijn om in het levensonderhoud te voldoen, *werken* of beter gezegd *maken* of *vervaardigen* heeft onder meer betrekking op bouwen en op het maken van gebruiksvoorwerpen, en *handelen* vindt plaats in het publieke domein, waarbij Arendt verwijst naar 'politiek' handelen zoals dat plaatsvond in het oude Athene. Arendt vat politiek handelen op in brede zin: de vrije discussie over publieke kwesties. "Handelen" is het door woord en daad eervol en met distinctie in de openbaarheid treden in eenmalige, onherhaalbare situaties", zo vat Vorstenbosch (2007, p. 167) het begrip handelen van Arendt samen. Handelen is, in de interpretatie van Van Heijst (2005), ook aan de orde in zorg. Wezenlijk voor dit handelen is de onvoorspelbaarheid, die volgt uit het dialogische karakter. Handelen onderscheidt zich in die zin van arbeiden, dat een cyclisch karakter heeft, en van maken dat zich kenmerkt door het streven naar voorspelbare, vooraf geplande resultaten⁸.

De verleiding is volgens Arendt altijd groot geweest om handelen te vervangen door maken, omdat maken meer houvast biedt. Dat vervangen van handelen door maken komt neer "op een poging de bezwaren van het handelen te ondervangen door de regeling van de menselijke aangelegenheden te herleiden tot een activiteit, waarin één man,

⁸ In zijn beschouwing over de ambachtsman nuanceert Sennett het idee dat maken zich kenmerkt door een precies gepland eindresultaat. "De goede vakman kent het belang van de schets - dat wil zeggen dat je niet precies weet wat je gaat doen als je begint." (Sennett, 2008, p. 293)

geïsoleerd van alle anderen, van begin tot einde heer en meester blijft over zijn doen en laten.“ (Arendt, 1958/1994, p. 218). Arendt heeft het hier over de sterke leider, die de zaken in zijn eentje voor elkaar krijgt. Beroepsbeelden die passen bij deze ‘maker’ zijn de architect, de arts en de kapitein (Terpstra, 2002, p. 201). De architect (Terpstra gebruikt de term *bouwmeester*), de arts en de kapitein ontwikkelen een bouwplan, stellen een diagnose en een behandelplan op, of stippelen een exacte koers uit. En alle drie streven ze naar de exacte uitvoering van het plan.

Planbaarheid is er als het gaat om maken, zoals het bouwen van een huis, maar niet als het gaat om handelen, zoals bij opvoeding, zorg en hulpverlening. “Maken is een product vervaardigen naar een voorgegeven model. [...] Bij ‘handelen’ is er niet zo’n model vooraf. Daar wordt het doel verwezenlijkt in de handeling zelf, in de menselijke interactie.” (Van Heijst, 2005, p. 88). Dit betekent voor Van Heijst niet dat opvoeding, zorg en hulpverlening alleen bestaan uit handelen. Naast *handelen* vormt ook *arbeiden* een onderdeel van zorg en hulpverlening, in de zin van steeds terugkerende activiteiten die noodzakelijk zijn om in het (levens)onderhoud te voldoen. En, zeker in de curatieve zorg, is er ook sprake van maken, maar de kern van de zorgrelatie wordt volgens Van Heijst gevormd door handelen.

Dat het in zorg en welzijn niet zozeer gaat om planbaar maken, wordt ook benadrukt door Swierstra en Tonkens. Zij hanteren de term *onderhoud* voor steeds terugkerende activiteiten waarin het onderhouden van goede verhoudingen centraal staat:

Met deze term doelen we op al die werkzaamheden die cyclisch van karakter zijn en dus periodieke herhaling vereisen. Werkzaamheden bovendien die er op gericht zijn om een bepaald niveau te handhaven, niet om vooruitgang te boeken. Te denken valt bijvoorbeeld aan zorg, huishouden, schoonmaak en aan onderhoud van de infrastructuur, natuur en milieu, een belangrijk deel van het werk van bijvoorbeeld de politie. (Swierstra en Tonkens, 2008, p. 75).

Kenmerkend voor deze cyclische werkzaamheden in zorg en welzijn is dat bij deze werkzaamheden het stellen van een diagnose en het maken van een plan niet aan de uitvoering vooraf gaan: “het opsporen en (durven) benoemen van problemen is zelf onderdeel van het zorgproces.” (Tonkens, 2008, p. 68).

Dat het in de praktijk van jongerenwerk, sociaal-cultureel werk en opbouwwerk gaat om het goed houden van de verhoudingen en niet zozeer om oplossingen, wordt door Van Ewijk tot uitdrukking gebracht in het motto dat het niet gaat om de ‘heelbaarheid’, maar

om de 'leefbaarheid' (Van Ewijk, 2014). Ook in het kader van onderhoud en leefbaarheid worden 'prestaties' geleverd door te zorgen dat problemen niet verder escaleren, maar dan in de vorm van voortdurende zorg en niet als eenmalig, resultaatgericht project.

Relationele processen zijn in het sociaal werk ook van belang in het kader van het bevorderen van maatschappelijke participatie van (kwetsbare) burgers. Bevordering van die maatschappelijke participatie neemt in het huidige sociaal beleid een centrale plaats in. Bevordering van burgerschap vanuit relationeel perspectief betekent dat kwetsbare burgers niet benaderd worden om deze klaar te stomen om 'straks' (na de interventie, de cursus, het begeleidingstraject) te participeren, maar dat die participatie ook in het sociaal werk zelf vorm gegeven wordt. Pols (2004) toont aan dat dat ook in de verpleegkundige zorg voor psychiatrische cliënten aan de orde is. Bij iets eenvoudigs als wassen gaat het niet alleen om het resultaat – dat cliënten zo snel mogelijk zichzelf weer leren wassen of als dat niet kan, dat cliënten snel goed gewassen zijn – maar ook om het relationele proces. Van belang is dan niet alleen het respecteren van de autonomie en de privacy van de cliënt, maar ook het vormgeven van het wassen in relationele afstemming. “De verpleegkundigen zijn in deze visie ook burgers, en oefenen hun burgerschap uit door relaties aan te gaan met cliënten.” (Pols, 2004, p 161).

In de kritiek op de eenzijdige gerichtheid op prestaties wordt benadrukt dat een strikte gerichtheid op het oplossen van sociale problematiek in veel situaties averechts werkt. Die gerichtheid ontnemt het zicht op de persoon of personen, op de specifieke situatie, en op wat wel te doen is. “Indien geheel de menselijke interactie exclusief wordt gedomineerd door dit type strategisch doel-middeloptreden, berokkent dat schade aan de mensen die in het geding zijn. [...] Mensen die alleen maar strategisch behandeld worden voelen zich een nummer of een ding.” (Van Heijst, 2005, pp. 107–108) Passende zorg, zo betoogt Van Heijst, kenmerkt zich door frustrerende ongewisheid, en “wie de onvoorspelbaarheid probeert uit te bannen, vernietigt wat echt menselijk is.” (Van Heijst, 2005, p. 108). Anders gezegd, het relationele aspect – de erkenning van de ander als persoon – dat in belangrijke mate de waarde, de betekenis van de activiteit bepaalt, wordt dan niet waargemaakt. Zorg en welzijnswerk zijn niet zozeer een transactie, waarbij men een product tegen een prijs ruilt, maar veeleer “een interactie waarbij de actie heen en weer gaat en (zolang dat maar nodig is) heen en weer blijft gaan.” (Mol, 2006, p. 28–29).

Sociaal werk vraagt, in deze opvatting, om een bepaalde houding die Baart (2013) onder meer benoemt met 'verstandig doormodderen'. “In doormodderen worden vergezichten

niet opgegeven; wel is het zo dat de concreet na te streven doelen en waarden zich terwijl we doormodderen, moeten gaan tonen als de tijd daarvoor rijp is, en dat is niet per se op het geplande moment.” (Baart, 2013, p.87). Baart geeft in zijn beschrijving van de methodische kenmerken van de presentiebenadering, een aantal aspecten van de gewenste houding weer: aandachtige en trouwe bekommernis, aansluiting en nauwgezette afstemming op de leefwereld, levensloop en persoon van de ander, werkzame bekommernis die het verhaal van de ander verder wil brengen, nabijheid en aandacht, zorgzaamheid (Baart, 2013, p. 11–12). De menselijke kwetsbaarheid is daarbij een centraal gegeven; goed omgaan met kwetsbaarheid vraagt “om het anders-zijn van mensen te rehabiliteren.” (p. 47). Vanuit de (sociale) herstelbenadering psychiatrie gericht op rehabilitatie – het ondersteunen van chronisch psychiatrische patiënten om met hun beperkingen hun leven zo goed mogelijk vorm en betekenis te geven – pleit Petry (2006, 2011) voor een brede houding van lankmoedigheid, geduld en het besef dat beproevingen voortduren. “Het is geen houding vanuit een psychiatrische diagnose, maar vanuit een mensbeeld waarin de patiënt ook medeburger is, met een verleden en een toekomst, met een familie en vrienden.” (Petry, 2011, p. 57).

De morele kwaliteit van handelingen wordt in de zorgethiek, waar de presentietheorie van Baart en Van Heijst op aansluit, dan ook niet alleen beoordeeld vanuit algemene, universele ethische principes, maar ook vanuit de concrete situaties, contexten en relaties. Naast de rede, de rechtvaardigheid en de universele principes is er “de stem van het gevoel en de zorg’ die juist let op het subtiele weefsel van concrete relaties waarmee de persoon zich verbonden voelt” is de samenvatting die Vorstenbosch (2005, p. 208) geeft van het zorgethische betoog van Gilligan in *In a different voice* (1982).

Dat de betekenis van sociaal werk niet alleen in prestaties of resultaten gelegen is, maar vooral in relaties en processen, betekent dat het 'goed' dat sociaal werk oplevert niet alleen individueel nut is, maar ook een gezamenlijk goed. Met de term *relational goods* (Ben-Ner and Gui, 2003) wordt dat gezamenlijke uitgedrukt. Relational goods zijn goederen waarvan je alleen de vruchten kunt plukken door er zelf actief in te participeren. “These types of goods arise from relationships that extend beyond the mere exchange of contractible items and can be enjoyed only by participating in a social process.” (Ben-Ner and Gui 2003, p. 14). Het gaat, anders gezegd, bij relational goods niet om producten of diensten die door de een geproduceerd worden en door de ander gebruikt, maar om een goed dat alleen tot stand kan komen door gezamenlijke inzet. Met relational goods wordt vooral verwezen naar activiteiten die mensen gezamenlijk

ondernemen in de symmetrische relaties van deelnemers aan activiteiten. Maar ook als de relaties eerder asymmetrisch zijn, zoals bij mantelzorg, is er vaak sprake van een gezamenlijk goed in de zin van *weerkaatsst plezier*: “het plezier (genoegen, voldoening) dat je kunt ervaren wanneer je een ander plezier (voldoening, genoegen, of meer in het algemeen kwaliteit van leven) kunt verschaffen.” (Tonkens et al, 2008, p. 20).

In de betogen over het relationele karakter van het sociaal werk wordt benadrukt dat, voor zover resultaten al de juiste maat zijn voor sociaal werk, het van belang is ons te realiseren dat deze altijd tot stand komen via coproductie van burgers en professionals. Als sociaal werkers in verantwoordingen de credits van het sociaal werk claimen – in termen van gerealiseerde prestaties – is dat problematisch. Keltjens (2007, p. 44) verwoordt dat mooi: “Een arts mag claimen dat hij zijn patiënt beter heeft gemaakt, een politieagent dat zijn wijk veiliger is geworden. Maar bij zo iets delicaats als bevordering van zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid of burgerparticipatie, moet je de verdienste bij de cliënt laten. Anders ondermijnt je het resultaat.” Boutellier en Boonstra benoemen hetzelfde als zij spreken over de paradox van het streven naar effectieve sociale interventies. “Effectiviteit veronderstelt een instrumentarium dat juist van bovenaf wordt geïntroduceerd: sociale interventies die zijn getoetst en generaliseerbaar zijn gemaakt. Daarbij gaat vaak de kracht van het eigen initiatief verloren, wat de effectiviteit weer ondergraaft” (Boutellier en Boonstra, 2009, p.11). Het is vanuit deze overwegingen beslist zinvol om na te gaan in hoeverre er vorderingen zijn gemaakt op het vlak van veiligheid, zelfredzaamheid en burgerparticipatie, maar die resultaten kunnen als zodanig niet gelden als maatstaf in het kader van de verantwoording van sociale professionals.

In verschillende bewoordingen – handelen, zorg, onderhoud, leefbaarheid, relationele afstemming – wordt benadrukt dat het proces niet alleen een middel tot het bereiken van een bepaald eindresultaat is, maar ook waarde op zich heeft. In een verantwoording die betekenisvol is in de zin dat de verantwoording een representatief beeld geeft van de waarde van het werk, is het proces een wezenlijk onderdeel. In de verantwoording zou dan ook minder nadruk gelegd moeten worden op prestaties en meer op processen, op de zorgvuldigheid waarmee het sociaal werk is afgestemd op de leefwereld en de levensloop van deze persoon of personen, en op de wijze waarop de samenwerking in dialoog vorm gegeven is. Als alternatief voor verantwoording op prestaties wordt gepleit voor een contextuele verantwoording (Pols 2004), voor een meer kwalitatieve en

dialogische verantwoording (Swierstra en Tonkens, 2008, p. 143), en voor een verantwoording die eerder narratief dan argumentatief is (Mol, 2006, p. 102). In deze alternatieven is er ook sprake van professionele verantwoording, in de zin dat collega professionals een belangrijk verantwoordingsforum vormen.

Tot zover de literatuuranalyse. De vraag is nu welke van de uit de literatuur naar voren komende kritieken op de verantwoording in kwantitatieve resultaten in de gesprekken met uitvoerend professionals ook naar voren komen en – als dat het geval is – of zij dan in dezelfde richting – contextueel, kwalitatief, narratief, dialogisch – alternatieven zien. Die vragen staan centraal in het onderzoek van de verantwoordingspraktijk.

Prestatiecontracten: producten, activiteiten en eenheden

Bij de drie welzijnsorganisaties waar de verantwoordingspraktijk onderzocht is, is ten tijde van het onderzoek de verantwoording vorm gegeven conform de systematiek van WILL: Welzijnsinformatie Landelijk en Lokaal. Die systematiek kende in die periode een brede landelijke toepassing. Alle drie de organisaties en de betreffende lokale overheden participeren in het landelijke project, in de vorm van *lokale combinaties* van welzijnsorganisatie en lokale overheid. De WILL-systematiek is in alle drie situaties het kader voor de offertes, voor de budgetovereenkomsten en voor de registraties en verantwoordingsverslagen waarvoor de basisgegevens voor een belangrijk deel door uitvoerend sociale professionals aangeleverd worden. De mate waarin deze systematiek in een samenhangend arrangement is uitgewerkt verschilt wel bij de drie organisaties. Daar wordt verderop nader op ingegaan.

In de WILL-systematiek wordt in het kader van outputfinanciering, verantwoording afgelegd op de afgesproken prestaties. In deze systematiek wordt een onderscheid gemaakt tussen *activiteiten* die ‘beleidsinhoudelijk’ zijn en lokaal bepaald worden en *producten* die de werkzaamheden aangeven zoals die uniform voor het hele land en ‘beleidsneutraal’ beschreven zijn. Conform de intentie van de WILL-systematiek worden lokaal activiteiten en de beoogde doelen en effecten bestuurlijk vastgelegd. De activiteiten worden in het activiteitenplan beschreven en in de offerte berekend met behulp van de landelijk geformuleerde producten. Die werkwijze moet benchmarking mogelijk maken.

Activiteit	Product	Doelgroep	Te realiseren meetbare doelen	Maatschappelijke effecten	Aantal eenheden	Productprijs per eenheid ⁹
bewoners-ondersteuning	dienst-verlening derden	instellingen, ouderen	ondersteuning en begeleiding bewoners	versterken sociale infrastructuur	110	450
	netwerk-coördinatie	volwassenen, instellingen			400	70
jongeren-inloop	openstelling	jongeren	jongeren een laagdrempelige ontmoetingsplek bieden	voorkoming van overlast	160	2100

Figuur 4 Deel uit het voorbeeld activiteitenplan WILL (2005).

In de WILL Handleiding Productenboek (2005) wordt een voorbeeld activiteitenplan beschreven, waarvan in Figuur 4 een deel wordt weergegeven. De daarin genoemde voorbeelden van te realiseren meetbare doelen zijn nog niet meetbaar. Het benoemen van aantallen deelnemers en tijdsduur van de deelname maken de doelen meetbaar. De registratie van de uitgevoerde activiteiten en de geleverde producten worden door sociaal werkers gedaan, mede op basis van tijdschrijven. Door hen wordt ook het aantal deelnemers (het bereik) bijgehouden. Naast het productieverlag wordt een signaal- en trendrapportage door de welzijnsorganisatie geleverd.

Het verantwoordingsverslag van De Triade over 2008 laat productiecijfers (eenheden) per thema en per gebied zien, alsmede het bereik. Er zijn 7 thema's, zoals het bevorderen van integratie in wijken, het bestrijden jongerenoverlast en preventie en investeren in jeugd en jongeren. Er is sprake van 12 stadsdelen van verschillende grootte. In het cijfermatig deel wordt per stadsdeel gerapporteerd in vergelijking met de budgetafspraken – voor hoeveel procent is de geplande 'productie' gerealiseerd en wordt een toelichting gegeven op de cijfers. In die toelichting wordt ingegaan op afwijkingen tussen planning – offerte – en realisatie (in eenheden), op het aantal deelnemers, vrijwilligers e.d., op de doelen waar de activiteiten vooral op gericht waren, op ontwikkelingen en signalen en op de uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoeken.

Per thema is er een inhoudelijke toelichting onder de noemers van aandachtspunten bij de uitvoering, ontwikkelingen m.b.t. de klantgroepen, ontwikkelingen m.b.t. de samenwerking, en consequenties en verwachtingen voor de korte en middellange termijn. Per

⁹ Alle diensten worden omgerekend in 'eenheden'. Een eenheid is bijvoorbeeld "één uur samenkomst met een individu of een groep" (WILL Handleiding Productenboek, 2005)

thema worden verder de concrete projecten kort beschreven in termen van gevraagde product- en prestatieafspraken, en gerealiseerde product- en prestatieafspraken en een toelichting op de afwijkingen.

De sociaal werkers over hun verantwoording

In de interviews en groepsgesprekken uiten de sociaal werkers zich kritisch over de inhoud van de rapportages die over hun werk aan de gemeente worden gedaan. Zij zijn van mening dat datgene waar voor hen de waarde van het werk in gelegen is, in de verslagen te weinig tot uiting komt, en dat het te hanteren format hen niet de ruimte biedt om een goed beeld te geven van het werk en dat de kwantitatieve gegevens (te) veel nadruk krijgen in de verantwoordingen. In de volgende paragrafen ga ik nader in op wat sociaal werkers over bovengenoemde punten zeggen.

Het registreren van aantallen activiteiten en deelnemers

Er is onder de uitvoerend sociaal werkers weinig animo voor het registratiewerk. Dat heeft niet zozeer van doen met de hoeveelheid tijd die het kost, al gaat er op jaarbasis gauw een aantal dagen in zitten. Hun tegenzin heeft meer van doen met het feit dat met de gegevens en de verslagen op de werkvloer zo weinig gedaan wordt. Het wordt ervaren als “een noodzakelijk kwaad” (K2).

Sociaal werkers voelen zich genoodzaakt hun werk in een voorgegeven format te beschrijven dat weinig recht doet aan het werk dat ze doen. Registreren en verantwoorden wordt zodoende door sociaal werkers ervaren als “een verplichting eens in de zoveel tijd” (K7) en als “iets van de leiding” (K10). Dat wordt ook door een leidinggevende van De Kring verwoord: “Voor de medewerkers zijn nut en noodzaak lang niet altijd duidelijk. Er is wel begrip voor de noodzaak tot verantwoording, maar niet voor de manier waarop. Het wordt gedaan omdat het moet, omdat het opgelegd is. Men doet het voor de organisatie, voor de gemeente.” (K10). De registraties worden dan ook niet goed bijgehouden. Bij De Kring is in reactie daarop een project opgezet om de registraties en verantwoordingsrapportages te verbeteren. Daar ga ik verderop in dit hoofdstuk nader op in.

De werkers van De Kring en De Triade vinden dat hun werkzaamheden in het gestandaardiseerde registratiesysteem geen recht wordt gedaan. “Het systeem is te leidend” is de mening van een stafmedewerker (T12). De categorieën waarin geregistreerd wordt

sluiten volgens de sociaal werkers onvoldoende aan bij het eigen karakter van de werkzaamheden die zij doen. “Sommige activiteiten zijn onder 3 of 4 producten te registreren: bijeenkomst, cursus, advies en begeleiding en netwerk.” (K2). “Het ondersteunen van vrouwen in de wijk kan ik niet kwijt in de registratiesystematiek.” (K1). Het registratiesysteem sluit ook volgens een leidinggevende onvoldoende aan bij “incidentele activiteiten als bewonersondersteuning en ambulant jongerenwerk” (K10). Die werkzaamheden zijn niet goed weer te geven in een systematiek waarin bereik en activiteiten voorop staan. In de registratie wordt bewonersondersteuning opgesplitst en raakt het grotere geheel zoek. “We kunnen allerlei dingen die gebeuren niet kwijt in de rapportages” (T1) constateert een opbouwwerker van De Triade, evenals een collega van de Kring die van mening is dat ze haar taken “niet kwijt kan in het systeem” (K1).

In de verantwoording die aan de gemeente wordt overlegd is er veel aandacht voor de cijfers, maar die cijfers zijn volgens de sociaal werkers niet goed vergelijkbaar. “Ieder vult Infomaat op zijn eigen manier in” (K7) en dat resulteert in een weinig zeggende getalsmatige weergave van de mate waarin de offerte waargemaakt is in de verschillende werksoorten. Het beeld in de rapportage dat in de ene werksoort de offerte beter waargemaakt wordt dan in de andere is volgens betrokken sociaal werkers vaak onterecht. Cijfermatige gegevens registreren kan volgens de sociaal werkers zinvol zijn, maar dan moet het wel aansluiten bij de aard van het werk. Het kinderwerk van De Kring hanteert een eigen registratiesystematiek, die voor een groot deel geautomatiseerd is door middel van een pasje voor elk kind en een poortje waar de kinderen doorheen lopen voordat ze aan een activiteit deelnemen. Daarmee worden gegevens verzameld over welke kinderen, van welke leeftijd aan welke activiteiten deelnemen. Die gegevens vinden de kinderwerkers zelf van belang met het oog op evaluatie van doelen die zij zich gesteld hebben. In de verantwoordingsrapportage staat alleen hoeveel kinderen aan welke activiteiten deel genomen hebben.

Sociaal werkers voelen zich door de prestatieafspraken beperkt om vanuit de eigen inschatting van wat er nodig is in hun werksituatie te reageren. “De creativiteit wordt er uit gehaald” en “het wordt je opgelegd, je bent alleen maar uitvoerder” (K8) vindt een ouderenwerker van De Kring. De noodzaak te rapporteren over de in de budgetovereenkomst vastgelegde activiteiten “beperkt je om ad hoc te reageren en zorgt ervoor dat je geen flexibele ruimte meer hebt.” (K1).

De kwantitatieve gegevens van de verantwoordingssystematiek worden binnen De Kring ook als instrument gehanteerd voor de berekening van de werklust. Dat wordt door

verschillende werkers als oneerlijk ervaren. De medewerker die vooral vrijwilligers bemiddelt (K6) maakt er bezwaar tegen dat digitale bemiddeling van vrijwilligers met eenzelfde cijfer wordt geregistreerd als actieve en tijdrovende bemiddeling. Ook opbouwwerkers en ouderenwerkers vinden de wijze waarop hun werk wordt gewaardeerd in uren niet juist: “In het ouderenwerk ben je eigenlijk vooral bezig met ondersteuning van vrijwilligers en dat wordt niet geteld.” (K7). Met haar ondersteuning van vrijwilligers worden uiteindelijk veel ouderen bereikt, maar alleen het aantal vrijwilligers telt, is haar bezwaar.

De rapportage over uitgevoerde activiteiten

“De rapportages gaan nergens over” is de stelling van een van de opbouwwerkers van De Triade: “Je kunt niet kwijt als er iets fout gaat.” (T9). De opbouwwerkster noemt het gegeven dat er in de wijk waar zij werkt, veel problemen zijn met een kleine groep jongeren en dat het niet goed lukt om met deze jongeren contact te krijgen. Dat is in de verantwoordingsrapportage niet terug te vinden. “Het eigenlijke verhaal staat er niet”, is haar conclusie, omdat alleen gerapporteerd wordt met hoeveel jongeren er contacten zijn en niet met welke jongeren niet. Ook een van de opbouwwerkers signaleert dat probleem: “Of de eigenlijke doelgroep bereikt wordt, staat niet in de rapportage.” (T5).

Een ouderenwerkster van De Kring is van mening dat het beeld uit de rapportages weinig zegt over de kwaliteit: “De kwaliteit blijft buiten beeld; het zou moeten gaan over *de aard* van het activiteitenaanbod en over *het verloop* van de activiteiten.” (K8). In een aanvullend interview pleit een opbouwwerkster van De Ruit voor relaties en processen als maat voor goed werk. “De glinstering in de ogen van de wijkbewoners” (R7) met wie ze werkt zijn voor haar een signaal dat ze *samen* waardevolle dingen aan het doen zijn. Een opbouwwerker heeft kritiek op de taal van producten en resultaten: “Ik wil geen ‘producten’ leveren, maar me inzetten voor idealen.” (K2).

Gepleit wordt voor aandacht voor processen en niet alleen voor aantal bijeenkomsten en aantal deelnemers: “Het is wel een goede zaak om zaken tegen het licht te houden, maar dan wel graag anders, met meer oog voor het proces.” (T10). Een collega vult aan dat het meer moeten gaan over de doelen dan over het aantal bijeenkomsten en het aantal deelnemers: “Het gaat daarbij natuurlijk om de beïnvloeding passend bij de doelstelling. Dat soort zaken zou meer in de rapportages moeten komen.” (T10). Een leidinggevende van het jongerenwerk van De Ruit benoemt wat in zijn ervaring voor jongerenwerkers

'kwaliteit' betekent: "Het gaat voor de jongerenwerkers om processen, om kleine stappen; hun kwaliteit is wat ze voor jongeren betekenen." (R8).

Het waardevolle van het werk zit volgens de sociaal werkers vaak in kleine stapjes en in details. Zo beschrijft een jongerenwerker een wekelijkse activiteit voor jongeren van verschillende leeftijden. Daarbij speelde dat als de 'kleinere jongeren' aan het tafelvoetballen waren en 'grotere jongeren' binnen kwamen, die oudere jongeren zo bij het tafelvoetbalspel gingen staan dat binnen een mum van tijd de jongeren van de lagere leeftijd verdwenen waren en de oudere jongeren het spel voor zich alleen hadden. De jongerenwerker had zich voorgenomen dat patroon binnen een paar weken te veranderen. De jongerenwerker had zichtbaar plezier in het aangaan van deze uitdaging. Ook een opbouwwerker benoemt de kleine stapjes: "Het gaat om kleine stapjes vooruit zetten, dat wijkbewoners zich even blij voelen, het gevoel hebben vooruit te gaan." (T6).

Volgens de werkers schort aan de noodzakelijke kwalitatieve aanvullingen op de cijfers: "De cijfers worden te weinig in een kader geplaatst." (T2); "De cijfers worden niet gecombineerd met kwalitatieve gegevens." (T1); "Cijfers moeten met andere gegevens gecombineerd worden." (T4); "De combinatie met inhoudelijke rapportage is er te weinig." (T12); "Je moet de rapportages tot leven laten komen." (K8). Als in de rapportages alleen is opgenomen dat bepaalde activiteiten en projecten hebben plaats gevonden en hoeveel mensen hebben deelgenomen, zegt dat volgens de sociaal werkers weinig. Het zegt pas iets als evaluaties in de rapportages zijn opgenomen, als nagegaan is wat "de mensen" vinden en hoe collega's en samenwerkingspartners tegen het werk aankijken. Die evaluaties maken nu volgens sociaal werkers te weinig deel uit van het verantwoordingsverslag: "Rapporteren en evalueren moet meer samenvallen" (T5). Wat er nu aan verhaal in de rapportages staat is volgens de sociaal werkers veel te beknopt: "De rapportage is te kort; dat doet afbreuk aan wat je presteert." (T7). Het verantwoordingsverslag zegt zonder de context weinig: "Het gaat niet over mij en mijn wijk." (T9); "Projecten moeten in hun context in beeld gebracht worden." (K7); "Het grotere geheel zit er niet in." (T2). De teamleider van De Kring benadrukt dat met de huidige inhoud van de verantwoordingsverslagen de waarde die het werk wel degelijk heeft, niet goed naar buiten wordt gebracht: "We zetten inhoudelijk te weinig neer." (K10).

Ook bij het gegeven dat de verantwoording alleen worden geschreven vanuit hetgeen de werkers gedaan hebben, worden kanttekeningen geplaatst. Een ouderenwerker benadrukt dat de resultaten van het werk samen met de bewoners worden gerealiseerd en

stelt “dat de vrijwilligers eigenlijk de offerte realiseren” (T7). Een van de opbouwwerkers van De Triade benadrukt de samenwerking met andere partijen: “Je zou activiteiten samen met andere partijen moeten verantwoorden.” (T2).

Een algemeen gedeelde kritiek is dat de officiële rapportages vooral kwantitatief en niet kwalitatief zijn. “In de rapportages van het kinderwerk tonen we aan de kwantiteit heel goed te halen, maar de kwaliteit is nauwelijks aan de orde.” (K9). “De kwaliteit blijft buiten beeld; het zou meer moeten gaan over doelstellingen zoals het verwerven van sociale vaardigheden” (K4), is de mening van een collega. Ook vanuit het opbouwwerk is de nadruk op kwantiteit een belangrijk manco van het systeem. “Kwantiteit, het aantal bijeenkomsten in het opbouwwerk zegt niet veel, sommige mensen vergaderen nu eenmaal graag. De rapportages zouden meer inhoudelijk moeten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van leefbaarheidsonderzoeken.” (K2).

Dat de kwantitatieve gegevens geen goed beeld geven, wordt volgens de sociaal werkers versterkt doordat de registraties niet echt betrouwbaar zijn. Van het meten van prestaties gaat volgens de sociaal werkers een stimulans uit om te rapporteren conform de offerte: “er zijn veel spelletjes mee te spelen” (K6). “Er is bij ons ook sprake van pervers leren: we leren hoe we ervoor kunnen zorgen dat de rapportages kloppen.” (K6). Je wordt getriggerd de zaken zo positief mogelijk te verkopen en “te schrijven wat mensen willen horen” (K8), en “om de gewenste antwoorden te geven” (K5). Dat levert binnen de organisatie een cultuur op waarin men gericht is op het naar buiten te brengen van een positief beeld. Een van de opbouwwerkers van De Triade stoort zich aan die cultuur waarin het positief gezien wordt als “we weer goed gescoord hebben” (T5). Het goed gescoord hebben zegt volgens haar weinig over hoe ‘goed’ die activiteiten waren.

Het registratiesysteem geeft sociaal werkers wel een zeker houvast. Zo verwoordt een van de teamleden van De Ruit dat de registraties wel een praktisch bruikbaar overzicht opleveren ten aanzien van de tijd die verschillende taken vragen: “Het profijt van registreren is dat je een overzicht hebt en kunt nagaan of je het van tevoren goed hebt ingeschat en of je de goede accenten hebt gelegd.” (R8). In het verlegde daarvan wordt als praktisch nut genoemd dat je aan de hand van de registraties gemaakte overuren kunt aantonen, maar bij de wijze waarop activiteiten in uren worden omgezet worden wel vraagtekens geplaatst.

Registreren en verantwoorden voor de opdrachtgever

Een breed gedeeld kritiekpunt is dat met de registraties en verantwoordingen heel weinig gebeurt op de werkvloer, niet individueel en niet op teamniveau. “Het komt op teamvergaderingen niet aan de orde en er wordt ook nauwelijks geëvalueerd.” (R6). Als de verantwoordingen al besproken worden, worden daar geen gevolgen aan verbonden. “Offertes en rapportages zijn in de werkbesprekingen alleen als mededelingen aan de orde in het kader van de taakverdeling.” (T2). “Als het al besproken wordt, gaat het vooral over de cijfers.” (T7). Dat er zo weinig met de registraties en de verslagen gebeurt, geeft een van de jongerenwerkers van De Kring aanleiding tot de verzuchting “wie heeft er wat aan wat ik invoer.” (T4).

Inhoud van de verslagen en manier van omgaan met de verslagen staan niet los van elkaar: de verantwoordingsrapportages lenen zich volgens de sociaal werkers niet zo voor inhoudelijke bespreking op teamniveau. “Met de rapportages kunnen we in de teambesprekingen niet zo veel; daarvoor zijn de rapportages te weinig inhoudelijk.” (R6). De terugkoppeling naar het dagelijkse werk is gering. “Het gesprek over de rapportages wordt weer vooral op managementniveau gevoerd.” (R6). Dat zou men graag anders zien. “Wat ik anders zou willen is dat er meer tijd is voor rapporteren en evalueren; dat je ieder een keer aan elkaar presenteert en dat van daaruit verslag gedaan wordt naar gemeente; nu komt er weinig feedback, dus ook weinig waardering.” (R1).

Mogelijkheden voor eigen invulling

De uitspraken dat het verantwoorden als een noodzakelijk kwaad wordt ervaren en als een administratieve klus die weinig van doen heeft met hun dagelijkse werk, wordt onderstreept door de vermelding door enkele werkers (van De Triade en De Ruit) van het contrast met verantwoordingen van projecten die niet vanuit de reguliere budgetovereenkomst met de gemeente worden gefinancierd. Daarbij gaat het over een netwerk jeugdzorg, over werkzaamheden in opdracht van een woningbouwvereniging en over een jongerenproject dat gefinancierd wordt uit de 'derde geldstroom'. De sociaal werkers zijn bij die projecten betrokken bij het opstellen van de offerte en ze kunnen in de verantwoording van die projecten meer hun eigen verhaal kwijt. Dat kost wel veel tijd maar “geeft je het gevoel dat het jouw ding is.” (R1). Dat gevoel van eigenaarschap ontbreekt bij de verantwoording van de werkzaamheden die deel uitmaken van de budgetovereenkomst met de gemeente.

Bij De Ruit geven de sociaal werkers aan betrekkelijk weinig 'last' te hebben van offertes en verantwoordingen. De sociaal werkers ervaren weinig verantwoordingsdruk. “De gemeente geeft een ruim kader”, meldt een van de werkers en “we worden niet afgerekend op aantallen.” Ook anderen geven aan dat ze (nog?) geen opdracht hebben in uren en aantallen. “Er worden wel aantallen geregistreerd, maar er zijn vooraf geen streefgetallen.” (R2). Sociaal werkers van De Ruit hebben incidenteel directe contacten met de politiek en de pers: twee jongerenwerkers melden contacten met een van de wethouders en met de lokale pers en zien die contacten nadrukkelijk als mogelijkheid om hun werk te verantwoorden en te legitimeren.

De Ruit vormt met de lokale overheid weliswaar een van de lokale combinaties van het WILL-project, maar de WILL-systematiek wordt slechts beperkt gehanteerd. Vanuit de leiding wordt dat als een te verbeteren situatie gezien, blijkend uit het jaarverslag van 2008 waarin betoogd wordt dat het te betreuren is dat de beleidscyclus van WILL nog niet gevolgd wordt, maar de organisatie “probeert zoveel mogelijk bij de cyclus aan te sluiten.” Aan het einde van de onderzoeksperiode is bij De Ruit sprake van een reorganisatie met het streven naar een strakkere individuele aansturing en naar een vergroting van ‘de resultaatgerichtheid’.

De sociaal werkers van De Kring ervaren de registratiewerkzaamheden en de gehanteerde systematiek het meest als belastend en als een verstoring van hun eigenlijke werk. De Kring heeft, vergeleken met de andere twee welzijnsorganisaties, de meest uitgewerkte verantwoordingssystematiek en de meest frequente rapportage. Deze welzijnsorganisatie is een van de voorlopers in de WILL-systematiek en streeft die rol ook nadrukkelijk na. In de offerte 2008–2011 voor een van de gemeentes waar de organisatie voor werkt, wordt gesteld dat de organisatie in de nog niet afgeronde discussie over de ontwikkeling van een toepasbaar instrumentarium een actieve rol wil blijven spelen en daar waar mogelijk initiatieven wil nemen. Bij De Kring is sprake van inhoudelijke verantwoording aan de hand van een speciaal softwareprogramma. Bij de andere twee organisaties wordt gewerkt met formats die meer ruimte bieden.

Gesprekken over verbetering van de verantwoording

Het vervolg van het onderzoeksproject wordt bij De Kring benoemd als volgende fase in de uitwerking van de verantwoordingsmethodiek. In de voorgaande jaren is, volgens de

leiding van de organisatie met succes, veel werk gemaakt van verbetering van de afstemming van vraag van de gemeente en aanbod van de welzijnsorganisaties. Uit de gesprekken met de uitvoerend sociaal werkers kwam, zoals beschreven, naar voren dat werkers zich weinig herkennen in de verantwoordingsrapportages. Het is de opzet van de volgende fase van het onderzoek om in de rapportages het perspectief van de werkers beter tot zijn recht te laten komen, als voorwaarde voor het lerend omgaan met verantwoordingen. Het leidt tot de volgende formulering, die in het interne personeelsblad (2008) is gecommuniceerd:

Veel uitvoerend werkers herkennen zich slecht in de rapportages. En de rapportages zijn geen bezinnings- en leermomenten, terwijl op een rijtje zetten wat je wel en niet bereikt hebt zich daarvoor eigenlijk bij uitstek leent. In het project professionalisering en verantwoording proberen we de inhoudelijke en de zakelijke kant van het werk weer meer bij elkaar te brengen. Voor het project is een team gevormd van 10 agogische medewerkers uit de wijkteams [...]. Opzet is om vanuit de ervaringen die in die groep worden opgedaan adviezen te geven over hoe binnen de hele instelling professionalisering en verantwoording samen kunnen gaan.

In de opzet van de tweede fase van het onderzoeksproject bij De Kring was ontwikkeling van de verantwoordingssystematiek beoogd zó dat verantwoording ook tot bezinning en leren zou leiden. Het project is echter beperkt gebleven tot een viertal gesprekken met het team en enkele gesprekken met leidinggevendenden over hoe verantwoordingen beter kunnen aansluiten bij de uitvoeringspraktijk en beter besproken kunnen worden in de teams. Door omstandigheden is het project bij De Kring beperkt gebleven tot deze gesprekken¹⁰.

In de gesprekken komen een drietal kwesties aan de orde: (1) de opvattingen van sociaal werkers over de verantwoordingssystematiek, (2) de praktijk van registratie en verslaglegging, (3) de rol van leidinggevendenden, die een middenweg zoeken tussen mee zorg dragen voor de tijdige verantwoording met behulp van de bestaande systematiek en meegaan met de kritiek van de sociaal werkers op die systematiek.

¹⁰ In de periode na dit onderzoek is de organisatie financieel in zwaar weer terecht gekomen. Daarbij dreigde faillissement, maar met gemeentelijke steun is een doorstart gemaakt in afgeslankte vorm.

Uitvoerend professionals willen een grotere rol

In een eerste vervolgbijeenkomst met het team en de kwaliteitszorgfunctionaris zijn de resultaten van de enquête en de interviews besproken. In de conclusies van de terugrapportage wordt onderstreept dat in de verantwoordingen te veel nadruk wordt gelegd op de kwantitatieve gegevens en dat uitvoerend sociaal werkers slechts een heel beperkte rol hebben in het geheel van offertes en verantwoordingen.

Ook benadrukken de sociaal werkers dat volgens hen de rapportages meer moeten gaan over de maatschappelijke en de pedagogische doelstellingen. Die doelen worden in de offerte wel genoemd, maar deze komen weinig of niet meer terug in de registratie- en verantwoordingssystematiek. In de uitsplitsing van de algemene offerte naar concrete opdrachten en prestatieafspraken voor werksoorten, wijken en/of individuele professionals, verschuiven de inhoudelijke doelen naar de achtergrond en overheersen de kwantitatieve doelen: aantallen deelnemers, aantallen vrijwilligers, aantal activiteiten en frequentie van samenwerking met andere organisaties.

De uitvoerend sociaal werkers verwoorden opnieuw weinig gelukkig te zijn met het gegeven dat ze geen rol vervullen in het tot stand komen van de offerte. Ze zouden graag mee willen denken over de offerte. “Je zou iemand op de werkvloer medeverantwoordelijk moeten maken.” (K8). Daarmee willen zij bereiken dat de vertaalslag van offerte naar concrete plannen beter gemaakt wordt. “De link tussen offertes / rapportages en de praktijk zou gelegd moeten worden door de offerte in een concreet plan van aanpak te vertalen.” (K8). Maar van een inhoudelijke vertaling van de inhoudelijke aspecten van de offerte naar een plan van aanpak is volgens de sociaal werkers weinig sprake. De vertaling is vooral kwantitatief.

Sociaal werkers willen ook een rol bij het rapporteren aan de gemeente. “Je zou professionals daarin kunnen betrekken en dan ook naar andere vormen kunnen kijken.” (K7). Dat de rapportages alleen schriftelijk zijn en dat zij zelf geen uitleg kunnen geven in gesprek met de gemeente, wordt als beperking gezien om een goed beeld over het werk over te brengen. “Je zou ook een ambtenaar kunnen uitnodigen; je zou een DVD kunnen maken.” (K6). Uitvoerend sociaal werkers zien nu veelal niet terug wat er met hun registraties en verslagen gebeurt. Veel steun krijgt de opmerking dat registreren en rapporteren alleen dan een bevredigende activiteit is als uitvoerders in ieder geval te horen krijgen wat ten aanzien van hun werkzaamheden in de definitieve rapportages is opgenomen en wat niet.

De kwaliteitszorgfunctionaris noemt het erg strakke planningsschema als belangrijke omstandigheid die het haar moeilijk maakt medewerkers meer te betrekken bij het tot stand komen van de definitieve versie van de verantwoordingsrapportage. De organisatie moet drie rapportages per jaar aan de gemeenten leveren. Het is volgens haar een heksentoer om die drie rapportages op tijd klaar te krijgen. Bovendien is de tweede rapportage van het jaar veelal erg mager, omdat die rapportage voor een groot deel over de vakantieperiode gaat. (In de loop van dat jaar wordt het aantal rapportages teruggebracht van drie naar twee per jaar.)

Het systeem past niet

In een volgende bijeenkomst met het team worden de rapportages over de afgelopen periode besproken. Er blijkt erg weinig geregistreerd te zijn in het geautomatiseerde registratiesysteem. Voor de geringe animo om gegevens in het ict-programma te registreren worden verschillende motieven genoemd: (1) sociaal werkers vinden dat de verkeerde gegevens geregistreerd worden, (2) de opzet is dat gegevens in het systeem individueel geregistreerd worden en men vindt gezamenlijke registratie beter, ook omdat men er beducht op is dat de 'goede' cijfers geregistreerd worden en (3) sociaal werkers vinden het systeem niet handzaam.

Dat de registratiesystematiek niet aansluit bij de praktijk geldt onder meer voor het opbouwwerk. Dat wordt volgens de WILL-systematiek geregistreerd in termen van het product flexibele begeleidingen en de betreffende producteenheden. Volgens betrokkenen is opbouwwerk moeilijk uit te drukken in termen van producteenheden. De eenheid product is in dit geval “één uur samenkomen met een individu of een groep” (WILL Handleiding Productenboek, 2005). Het is onzinnig dat je op de eenheden afgerekend wordt, vindt een betrokken opbouwwerker (K2). Het is immers niet zo dat meer vergaderingen en meer deelnemers betekent dat het beter gaat. In het opbouwwerk zou het veeleer over de ontwikkeling van de wijk moeten gaan. Het behalen van de eenheden uit de budgetovereenkomst is volgens een van de opbouwwerkers (K8) overigens heel makkelijk¹¹.

Vanuit het kinderwerk is er ook kritiek op de wijze waarop de werkzaamheden in eenheden en uren worden verrekend. Voor iets als een bouwdoorp (een activiteit voor kinderen tijdens de zomervakantie) worden veel te weinig eenheden gerekend. “Dat

¹¹ Bij De Triade werkt het blijkbaar anders. Opbouwwerkers van die organisatie beklagen zich net over de ongunstige omzetting van opbouwwerkzaamheden in eenheden en uren.

organiseren en laten draaien kost hartstikke veel werk en tikt in eenheden nauwelijks aan” (K9).

Een ander voorbeeld van registraties die sociaal werkers niet passend vinden is de registratie van deelnemers in leeftijdscategorieën. De leeftijdsindeling die in het systeem gehanteerd wordt sluit volgens de sociaal werkers niet meer aan bij wat nu van belang is. Sociaal werkers vinden het ook niet zinvol en niet doenlijk om te registreren, zoals in het programma wordt gevraagd, hoeveel allochtonen en hoeveel autochtone deelnemers er bij een activiteit zijn.

Dat er individueel geregistreerd moet worden is een ander aspect van het systeem, waar men weinig gelukkig mee is. Gezamenlijke bespreking, en registratie daarna, levert meer betrouwbare gegevens op, is de mening van de uitvoerend sociaal werkers, zeker als het over signalen en trends gaat. Voor het signaleringsverslag van de kinderactiviteiten wordt dan ook niet van individuele registratie in het geautomatiseerde systeem gebruik gemaakt, maar van de notulen van het teamoverleg. Niet alleen voor signalen en trends, maar ook voor de rapportage over de uitgevoerde activiteiten leveren, volgens de sociaal werkers, de gezamenlijke besprekingen betere gegevens op dan individuele registraties. “Maandelijks zaken bij elkaar leggen en uitwisselen werkt praktischer en is inhoudelijker.” (K8). Bij bijvoorbeeld seniorenwerk kan het wel zinvol zijn dat een ieder apart registreert, maar bij de meeste andere activiteiten is een gezamenlijke registratie meer voor de hand liggend. Zo vult de coördinerend kinderwerker op basis van het rooster het totaal aan activiteiten in, tenzij er berichten zijn dat iets niet doorgegaan is. Hij doet dat maandelijks voor het totaal aan kinderactiviteiten dat het team van zeven medewerkers uitvoert.

Dat een professional de registratie voor collega's invult, gebeurt vaker. Bij het opbouwwerk wordt wel individueel geregistreerd, maar loopt een ander het geheel na (en telt op met behulp van een Excel-versie van de gegevens) om te kijken of “er geen ‘gekke’ dingen in staan.” (K2). Een ander registreert wel zelf de eigen activiteiten, maar doet dat eerst aan de hand van een eigen schema waarmee hij het veel makkelijker werken vindt dan met het computerprogramma. In nog een andere situatie wordt aan de hand van schattingen en roosters gerapporteerd in hoeverre de in de offerte opgenomen activiteiten worden gehaald. Betrokkene heeft zelf wel het gevoel zo enigszins “naar de offerte toe te rapporteren.” (K8).

Het beperkte gebruik van het computerprogramma geldt niet alleen voor de uitvoerend sociaal werkers maar ook voor de teamleider. Zij haalt veel gegevens ten behoeve van de rapportage niet zozeer uit het computerprogramma, maar vraagt die op bij de betrokken medewerker. De uitvoerend sociaal werkers en de teamleider hebben verschillende werkwijzen ontwikkeld, om ervoor te zorgen dat zij – ook als er weinig in het systeem geregistreerd is – toch de gevraagde rapportages kunnen leveren. Er wordt gewerkt met papieren registraties, in een klappertje of in een eigen schema op papier. In het kinderwerk houdt men een eigen database bij ten aanzien van het bereik.

Omdat er sprake is van een nieuwe applicatie, wordt een bijeenkomst belegd om die applicatie te bespreken en te inventariseren welke wensen er zijn. Bij de inventarisatie van wensen wordt door de sociaal werkers aangedrongen op een wijze van registreren die beter aansluit op de specifieke situatie van de verschillende werksoorten. De gepresenteerde nieuwe concept registratieapplicatie is volgens de uitvoerend sociaal werkers nog steeds te veel gestandaardiseerd en sluit daardoor niet goed aan bij het eigen karakter van de verschillende werkzaamheden. Voor een goed beeld van de ene activiteit zijn gedetailleerde gegevens over de locatie van belang, voor een andere activiteit veel minder. Voor de ene activiteit kun je volstaan met een globale aanduiding van leeftijden van de (volwassen) deelnemers, voor een andere activiteit zijn meer gedetailleerde gegevens van belang.

De rol van de teamleiders

In een gesprek met twee teamleiders – van het team kinderwerk en van het team leefbaarheid / ouderen – en de kwaliteitszorgfunctionaris wordt bevestigd dat het computerprogramma voor de inhoudelijke rapportage niet wordt gebruikt. De teamleiders komen aan die gegevens door het aan (coördinerend) uitvoerend werkers te vragen. Dat levert hen meer en betere gegevens op, al blijft de kwaliteit verschillen.

Er zijn volgens de teamleiders grote verschillen in frequentie en zorgvuldigheid van registreren tussen de medewerkers en tussen de werksoorten. De verschillen tussen medewerkers komen onder meer voort uit de verschillen in opleiding. Er zijn medewerkers die nog weinig vaardig zijn met de computer en die het computerwerk erg vervelend vinden. De teamleider van het kinderwerk vindt dat je de rapportage eigenlijk niet van een mbo'er kunt vragen. Vaak fungeert een hbo'er als tussenpersoon.

De teamleiders noemen het gebrek aan terugkoppeling van registraties en rapportages als het grootste, blijvende probleem. Het terugkijken van de rapportage naar de offerte

vindt plaats op directieniveau, maar heeft in het gesprek met het team nauwelijks een plaats. Als op teamniveau met de rapportages weinig gebeurt, is de rapportage 'iets waar je vooral mee van wordt'. Het wordt pas motiverend als je de rapportages kunt bespreken en daar conclusies aan kunt verbinden. Dat lukt incidenteel, maar meestal niet. Een belangrijke factor daarbij is dat het niet mogelijk is om de rapportages klaar te hebben vóórdat de volgende cyclus start. In april moest er nog een aanvulling geschreven worden op de rapportage van afgelopen jaar. "Een maand later ben je weer bezig met de rapportage over de eerste helft van dit jaar." (Teamleider leefbaarheid / ouderen).

De teamleiders zijn weinig gelukkig met hoe de verhoudingen tussen gemeente en De Kring zich ontwikkelen. "De gemeente lijkt het steeds meer zelf voor het zeggen te willen hebben ten aanzien van wat er precies gebeurt in het welzijnswerk." (Teamleider leefbaarheid / ouderen). De teamleider kinderwerk vindt dat de eigen organisatie zich ten opzichte van de gemeente wel wat zelfbewuster en initiatiefrijker mag opstellen. "Je zou zelf toch meer kwaliteitseisen moeten stellen en niet alleen maar doen wat gevraagd wordt."

Weinig betekenisvolle verantwoordingen

De kritiek van sociale professionals op de wijze van verantwoorden is voor een groot deel in lijn met de kritiek vanuit de literatuur. De kritiek van uitvoerend sociaal werkers en teamleiders is samen te vatten in drie punten: (1) aan verantwoorden wordt weinig vervolg gegeven, in ieder geval op de werkvloer; (2) in de systematiek die bij het verantwoorden van prestaties gehanteerd wordt, voelen sociaal werkers zich weinig erkend in hun werkambities en (3) de inhoud van de verantwoordingen wordt door sociaal werkers als niet aansluitend bij professionele normen ervaren. Ik ga eerst in op die drie punten waarin de verantwoordingspraktijk weinig betekenisvol is en vervolgens op hoe sociaal werkers en staf met hun ongenoegens over de verantwoording omgaan.

Een eerste punt van kritiek uit de literatuur dat in de praktijk nadrukkelijk terug te zien is, betreft het weinige vervolg dat gegeven wordt aan verantwoordingen. Uit de bestuurskundige kritiek van o.a. Power en Dubnick komt naar voren dat systematisch en geregeld conform vaste procedures verantwoorden verwordt tot een ritueel. Dat is in dit onderzoek niet op bestuurlijk niveau onderzocht, maar duidelijk is wel dat op de

werkvloer weinig gedaan wordt met de geregistreerde gegevens en de verantwoordingsrapportages. De verantwoordingen worden volgens de sociaal werkers inhoudelijk niet of nauwelijks besproken. In de tweede ronde gesprekken bij De Kring zijn er signalen dat het systeem bij De Kring ritualiseert: het op de geplande tijd en in de geplande vorm rond krijgen van de registraties en rapportages staat op de voorgrond. De sturing die het computerprogramma geeft, versterkt de nadruk op procedures en formats (zie ook Noordegraaf en De Wit, 2013, p. 396).

Dat de professionals zich weinig erkend voelen door de aard van de verantwoording en dat die verantwoording niet aansluit bij hun professionele normen – het tweede en derde punt van hun kritiek – sluit aan bij het verschil tussen resultaten en processen zoals dat in de literatuur (o.a. MacIntyre, Sennett en Van Heijst) beschreven wordt. De professionals benadrukken vooral het proces en de maatstaven die daarvoor gelden.

Het tweede punt van kritiek dat in de onderzochte verantwoordingspraktijk naar voren komt, is de geringe rol die sociaal werkers in de verantwoordingssystematiek hebben. Het werk wordt op managementniveau en in relatie tot de lokale overheid beoordeeld. Er wordt een systematiek gehanteerd waar sociaal werkers zich niet in herkennen. Sociaal werkers zijn gefrustreerd door de geringe rol die hun stem in de verdere besprekingen speelt. Verantwoorden ervaren de sociaal werkers alleen betekenisvol als ze in het verantwoordingsarrangement een eigen rol en eigen inbreng hebben. Zij willen mee kunnen praten over de wijze van registreren en rapporteren, mee kunnen praten over de interpretatie van de gegevens en een rol kunnen vervullen in de communicatie met de verantwoordingvragers. De professionals voelen zich volgens eigen zeggen alleen aangesproken op professionele verantwoordelijkheid als ze een actieve rol hebben in de verschillende fase van de verantwoording.

Voor de sociaal werkers is de betekenis van verantwoorden ook gelegen in de relatie van registreren en verantwoorden met de dagelijkse praktijk. De sociaal werkers vinden het belangrijk dat de rapportages in eigen gelederen worden besproken en dat die gesprekken ook implicaties kunnen hebben voor hoe er verder gewerkt wordt. Nu is dat niet of nauwelijks zo. Verantwoorden wordt nu vooral ervaren als een verplichting en als 'iets van de leiding'.

Opvallend is tegen deze achtergrond dat de sociaal werkers van mening zijn dat ze in het algemeen in hun eigen werksituatie behoorlijk veel vrijheid hebben. In de enquête scoort de vraag "Ik heb het gevoel dat ik zelf kan bepalen op welke manier ik mijn werk

doe” gemiddeld hoog: 3.0 op een schaal van 1 tot 4. Het verschil tussen de ervaren ruimte in de dagelijkse praktijk en de ervaren beperkingen in de verantwoordings-systematiek om eigen inzichten in te brengen bevestigt de gedachte dat de verantwoording ver afstaat van de dagelijkse praktijk en daar geen als vanzelfsprekend ervaren onderdeel van vormt.

Een derde punt van kritiek in zowel de literatuur als in de onderzochte verantwoordings-praktijk betreft de inhoud van de verantwoordingsrapportages. Daarin ligt het accent volgens de sociaal werkers te veel op kwantiteiten: aantallen activiteiten, aantallen deelnemers. Een belangrijk gegeven in dit kader is dat de doelen van de activiteiten en projecten die in de goedgekeurde offerte nog nadrukkelijk genoemd worden bij de vertaling naar teams en individuele sociale professionals uit beeld geraken. In de afspraken met teams en individuen staan de te bereiken kwantitatieve prestaties voorop en dat geldt ook voor de registraties en rapportages. Er is ook weinig gelegenheid om (de evaluatie van) de relationele processen in de verantwoording aan bod te laten komen. De stem van betrokken burgers is beperkt tot klanttevredenheidsonderzoeken, die overigens weinig frequent plaatsvinden.

De moeilijkheid om de dagelijkse praktijk en de externe verantwoording bij elkaar te brengen, komt ook voort uit het verschil tussen het professionele perspectief en het bestuurlijke en managerial perspectief. De – veelal kleine – doelen van de dagelijkse uitvoeringspraktijk contrasteren met de grote doelen van het gemeentelijke sociaal beleid. In dezelfde geest constateerde Duyvendak een grote kloof tussen de concrete werkzaamheden en de bescheiden doelen van de sociaal werkers “en de ronkende beleidstaal waarin het management spreekt (omdat het in die termen wordt afgerekend).” (Duyvendak et al., 2003, p. 20). De acties die de jongerenwerker onderneemt in de beschreven casus van het tafelvoetbalspel zijn te kenschetsen als een praktijk waarbij de kwaliteit – de *standards of excellence* van MacIntyre – tot uiting komt in de wijze waarop het gesprek met de jongeren aangegaan wordt. De acties zijn niet zonder doel, maar het doel is wel klein en ligt dicht tegen de activiteit zelf aan. In registraties en rapportages zijn die doelen en die werkwijzen niet of nauwelijks terug te vinden.

Iets dergelijks geldt ook voor de ‘resultaten’ die samen met burgers – in coproductie – gerealiseerd worden. Ook die resultaten – en de concrete context waarbinnen die behaald zijn – zijn weinig in beeld in registraties en verantwoordingsrapportages.

Verantwoording wordt ervaren als een extra klus, die noodzakelijk is vanwege de externe verplichtingen, maar weinig met het ‘echte’ werk te maken heeft. De administratieve last, uitgedrukt in tijd, is voor de meeste sociaal werkers minder belastend dan in de publieke discussie over verantwoording naar voren komt. De sociaal werkers in dit onderzoek hebben het over een dag per kwartaal, maar deze last weegt desondanks voor veel sociaal werkers zwaar, omdat de administratieve taken niet ervaren worden als zinvol voor hun primaire taken. Registreren is een klus die sociaal werkers vooral voor anderen doen. “Registreren is niet zo erg, maar wel als je dat voor anderen doet die de registraties ook nog eens gebruiken om jouw werk naar zich toe te trekken. Dat zijn de werkelijke lasten van administratieve lasten” concluderen Noordegraaf en Sterrenburg, (2009, p. 125) uit onderzoeken bij verschillende beroepsgroepen in de publieke sector. Ook de sociaal werkers in dit onderzoek lopen niet zozeer te hoop tegen de hoeveelheid tijd die aan registratie besteed moet worden, maar tegen een registratie “die weinig of niet dienstbaar is aan de hulpverlening zelf, maar vooral nuttig is voor onderzoekers, geldschietor of managers,” (Tonkens, 2008, p. 155–156).

Het registreren en rapporteren zoals dat in deze situatie door de sociaal werkers gedaan wordt, wordt door hen niet ervaren als verantwoording in de zin dat zij aan een forum uitleggen welke acties ze ondernomen hebben, welke keuzes ze daarbij gemaakt hebben en waarom, en hoe dat uitpakt heeft. Registreren en verantwoorden verwordt tot een administratieve klus, die als noodzakelijk kwaad bij het werk hoort. Sociaal werkers en staf gaan ‘creatief’ om met de rapportageverplichtingen en zorgen er met diverse kunstgrepen voor dat de verslagen op tijd klaar zijn. “Zolang de geëvalueerden niet het gevoel hebben dat ze deelgenoot zijn van de evaluaties en de uitkomsten ervan, wordt de kans op ‘gaming’ en perverse effecten groter.” (Noordegraaf en de Wit, 2013, p. 409).

De persistentie van het systeem

Dat de verantwoordingspraktijk als weinig betekenisvol wordt gezien – in bestuurlijke en/of professionele zin – geldt bij De Kring niet alleen voor uitvoerend professionals. De kwaliteitsfunctionaris voelt zich sterk onder druk gezet door de systematiek en door de frequentie van de verslaglegging. De teamleiders voelen zich klem zitten tussen de noodzaak om op tijd de verslagen rond te hebben en het ongenoegen bij sociaal werkers, waar zij veel begrip voor hebben. Ook op directieniveau is er onvrede over de rapportages. Een van de directeuren, die zich nadrukkelijk heeft ingezet voor de ontwikkeling van de verantwoordingssystematiek, constateert tot zijn ongenoegen dat delen van de

verslaglegging gewoon overgenomen zijn uit het verslag van het jaar daarvoor. Kortom, er wordt gewerkt met een verantwoordingsmethodiek waar niemand echt gelukkig mee is en de vraag is dan waarom iedereen er toch mee blijft werken en oplossingen zoekt in technische verbeteringen van de systematiek.

De Bruijn (2001) beschrijft dat systemen van prestatiemetingen vaak na verloop van tijd minder effectief worden, gaan perverteren en ritualiseren, maar toch behouden worden. Het beeld dat hij schetst van organisaties waar zich dit voordoet geldt in meerdere opzichten ook voor De Kring. Bij De Kring wordt al langer met deze verantwoordingssystematiek gewerkt. Het management wil sterk sturen op prestaties en de verantwoordingssystematiek – wat wordt als prestatie beschouwd en hoe worden prestaties omgezet in uren – wordt door de sociaal werkers als unfair beschouwd. De verschillende partijen binnen de organisatie zijn weliswaar van mening dat het systeem niet goed functioneert, maar hebben een modus operandi gevonden. Het management blijft baat houden bij de goede cijfers die gepresenteerd kunnen worden. De staf is uit de aard van de functie verbonden met regelsystemen – De Bruijn (2001, p. 65) spreekt over regelsystemen als de 'toy' van de staf – en sociaal werkers hebben werkwijzen gevonden om niet te veel last te hebben van het systeem. En dat alles gebeurt in een cultuur waarin het meten van prestaties als vanzelfsprekend geldt. Het afschaffen van prestatiemetingen is in deze situatie, in de woorden van De Bruijn, “een politieke dissatisfier: er valt geen eer aan te behalen.” (De Bruijn, 2001, p. 66).

Inmiddels is er landelijk nieuw beleid en een nieuwe praktijk met decentralisatie, bezuinigingen, de vorming van sociale wijkteams en een moreel appèl op burgers om voor elkaar te zorgen. De vraag hoe verantwoording van sociaal werk betekenisvol ingericht kan worden, is daarmee nog dringender. Met het antwoord op die vraag wordt dit hoofdstuk afgesloten.

Versterking van de betekenisvolheid van verantwoorden

Uit het literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek komt het gebrek aan betekenis op twee hoofdpunten naar voren. Dat is enerzijds de werking van het systeem van prestatiemetingen – het systeem roept onbedoelde effecten op en ritualiseert – en anderzijds de geringe rol van sociaal werkers, waardoor zij weinig eigenaar zijn van de verantwoordingen en het professionele perspectief en het verloop van processen in de verantwoordingen ondergesneeuwd raakt. Versterking van de betekenis moet gezocht

worden in het beperken en gericht inzetten van prestatiemetingen en het honoreren van het professionele perspectief naast het bestuurlijke perspectief.

Het beperken en gericht inzetten van prestatiemetingen

De noodzaak om het meten van prestaties te beperken en prestatiemetingen vooral gericht in plaats van integraal te hanteren voor betekenisvolle verantwoordingen vloeit voort uit de contraproductieve effecten van integrale, statische en cyclische systemen. Het versterken van de betekenisvolheid van verantwoordingen begint in die zin bij de erkenning van de misvatting dat het vergroten van de betekenisvolheid van verantwoordingen slechts een technisch probleem is. Die misvatting zien we terug bij verschillende lokale rekenkamers die het onvermogen bij de lokale overheden om de te leveren prestaties SMART te formuleren als hoofdoorzaak zien van het niet goed functioneren van verantwoordingen (Wiendels et al., 2004, Rekenkamercommissie Enschede 2004, Berenschot 2010, Rekenkamer Amsterdam, 2012). In die gedachtegang worden de effecten van het meten over het hoofd gezien. Bij het breed en systematisch meten in een cyclus van halve of hele jaren wordt het systeem een doel op zich, wordt de planning & control cyclus een ritueel, gaan prestatiemetingen strategisch gedrag oproepen en ontstaat er scoringsdrift, waardoor de cijfers weinig meer zeggen over de kwaliteit van het geleverde werk (zie ook Noordegraaf en De Wit, 2013, p. 396/397).

In de casus van De Kring is er zeker sprake van onvolkomenheden in de verantwoordingssystematiek. Zo is er de klacht van de sociale professionals dat bepaalde activiteiten niet onder te brengen zijn in de gehanteerde systematiek. Verfijning van de systematiek, zodat die activiteiten wel goed geregistreerd kunnen worden, leidt echter al snel tot het dusdanig verder optuigen van het systeem, dat de kansen op perverse effecten alleen maar toenemen. Voor een betekenisvolle verantwoording is eerder gevraagd dat het meten en het streven naar een gestandaardiseerd en dekkend systeem beperkt wordt ten gunste van verantwoordingsvormen die meer vraaggericht zijn, gerelateerd zijn aan de prioriteiten die op zeker moment bestaan met gevarieerde en variabele maatstaven (Van Rijn en Van Twist, 2009a; zie ook De Bruijn, 2001).

Dat betekent dat de aspiratie om alle uitvoeringsactiviteiten systematisch en volledig door prestatiemetingen te monitoren gerelativeerd moet worden. Vanuit bestuurskundig perspectief zijn de onbedoelde effecten van het meten van prestaties en van vaste systematiek van verantwoorden op gemeten prestaties een belangrijk argument voor terughoudendheid en flexibiliteit in zake verantwoorden op gemeten prestaties. Vanuit

vakinhoudelijke overwegingen is een belangrijk argument voor beperking van de bepaling van de waarde van sociaal werk door het meten van resultaten dat de maatschappelijke problematiek waar sociaal werk op gericht is complex en ambigu is (Noordegraaf en Abma, 2003) en relationele afstemming vraagt. Voorspelbaarheid en planbaarheid is daarom niet alleen *feitelijk* beperkt, maar ook *princiepelijk*, omdat burgers als samenwerkingspartners plannen niet passief ondergaan, maar reflectief op die plannen reageren.

Het relativeren van het controle perspectief is onder druk van de publieke opinie, die van de overheid controle vraagt, geen makkelijke zaak. Maar een gerichte, overdachte en flexibele aanpak van het verantwoordingsvraagstuk, met aandacht voor de psychologische processen en gedragsprikkels die van prestatiemetingen uitgaan, biedt veel meer perspectief op betekenisvolle verantwoordingen dan integrale systemen. De combinatie van het bestuurlijke perspectief met het professionele perspectief vormen de basis voor betekenisvol verantwoorden. Door het eigenaarschap bij sociaal werkers te versterken en door hen in de verschillende fasen van de verantwoording een substantiële rol toe te kennen, kan het professionele perspectief meer tot zijn recht komen.

De honorering van het professionele perspectief

In de literatuuranalyse en in het praktijkonderzoek is in verschillende bewoordingen sprake van verschillen in perspectief van bestuurders enerzijds en professionals anderzijds. Voor professionals gaat het om praktijken, om processen en relaties, om kleine doelen en kleine stapjes, om mensen met hun achtergrond in hun huidige context. Voor bestuurders is het aantal diensten van belang, het aantal mensen dat bereikt is, de maatschappelijke effecten die dat heeft opgeleverd en de kosten die daarmee gemoeid zijn. De wijze waarop de resultaten tot stand komen is voor bestuurders niet zo van belang. In verantwoorden op prestaties komt dat sterk naar voren. "Afrekenen op prestaties betekent welbeschouwd dat de wijze waarop de publieke dienstverlening wordt uitgevoerd er niet zo veel meer toe doet, als steeds het beoogde eindresultaat maar wordt geleverd." (Trommel 2009, p. 8). Voor de professionals doet die uitvoering er juist heel erg toe.

De grootte van het verschil in perspectief is afhankelijk van de vraag of de uitgevoerde activiteiten als dienstverlening gezien worden of als aanpak van een sociaal probleem. Zo ligt bij de verantwoording van recreatieve activiteiten voor kinderen in de zomervakantie het accent op het aantal kinderen dat meedoet (en dat de beoogde doelgroep

en leeftijd bereikt wordt). Deze activiteiten worden immers in eerste instantie zowel door de lokale overheid als door de betrokken sociaal werkers vooral als dienstverlening opgevat. Aantal deelnemers en tevredenheid van de deelnemers zijn in dit geval de punten waar zowel professionals als bestuurders zich vooral druk om maken. Over de educatieve waarde van de activiteiten maakt men zich minder druk als de veiligheid van de activiteiten maar goed geregeld is. “Als er maar genoeg kinderen op af komen en gezorgd wordt dat er geen ongelukken gebeuren, vindt iedereen het al gauw prima”, (T3) concludeert een van de betrokken sociale professionals. Bij jongerenwerk en opbouwwerk daarentegen is het verschil tussen de kleine doelen van de sociale professionals en de beleidsdoelen van de overheid veel groter. De lokale overheid wil oplossing zien van de sociale problematiek of in ieder geval substantiële vooruitgang, terwijl de sociale professionals met de ondernomen activiteiten op de eerste plaats van betekenis willen zijn voor betrokkenen. Daarbij staan processen, relaties, onderhoud en kleine doelen in hun context voorop.

Inhoudelijk recht doen aan het professionele perspectief kan gerealiseerd worden door bij verantwoording de context meer te betrekken (Pols 2004) en door verantwoorden meer kwalitatief en in dialoog vorm te geven (Swierstra en Tonkens, 2008, p. 143). Dan gaat het om een verantwoording die eerder narratief dan argumentatief is (Mol, 2006, p. 102). Een verhalende verantwoording laat zien hoe er in een bepaalde context gehandeld is en waar dat toe geleid heeft, met ruimte voor een dialoog over de interpretatie van het verhaal en de daaraan te verbinden conclusies. In een dergelijk alternatief is er ook sprake van een vorm van professionele verantwoording, in de zin dat collega professionals een rol als verantwoordingsforum vervullen.

Professionals in de verschillende fasen van de verantwoording een substantiële rol toekennen is boven al genoemd als werkwijze om de betekenisvolheid van verantwoorden te versterken. In het verlengde hiervan is het voor de betekenisvolheid van belang de verantwoordingspraktijk zo vorm te geven dat het werk dat ten behoeve van registraties gedaan moet worden, ook een functie heeft voor het uitvoerend werk. Het is zaak dat verantwoordingen op de werkvloer zo besproken worden dat daar conclusies aan verbonden kunnen worden voor de uitvoeringspraktijk. Verantwoorden wordt op die wijze vanuit de professionele praktijk bottom-up vorm gegeven.

Op deze wijze kunnen het professionele perspectief, het democratische perspectief en het controle perspectief op elkaar betrokken worden. Het op elkaar betrekken van verschillende perspectieven of logica's “is geen kwestie van ‘netjes met elkaar verbinden’

of 'in elkaar over laten gaan'; de logica's kunnen en zullen vaak strijdig blijven." (Noordegraaf et al., 2011, p. 448). In die zin is verantwoorden zelf een maatschappelijk probleem waar geen definitieve oplossing voor gegeven kan worden, maar wel steeds opnieuw gestreefd kan worden naar aanpakken die zich kenmerken door intersubjectiviteit, redelijkheid en bruikbaarheid.

De vraag is wel of het nieuwe sociaal beleid in het kader van het streven naar de participatiesamenleving het niet bemoeilijkt om het professionele perspectief voldoende tot zijn recht te laten komen. In dat beleid wordt benadrukt dat burgers zoveel mogelijk elkaar moeten ondersteunen en worden professionals meer in de rol geplaatst van het stimuleren en mee organiseren van de zorg die burgers aan elkaar geven. In dat kader wordt gepleit voor het veranderen van de zorgplicht van de overheid van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' (zie onder meer Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013). De vraag is echter of dat 'zorgen voor' niet een wezenlijk element van de professionele drive en het professionele perspectief van sociale professionals is. "'Zorgen voor' is verbonden met een gevoelsmatige, positieve betrokkenheid bij degene voor wie gezorgd wordt." (Vorstenbosch, 2005, p. 21). Die gevoelsmatige positieve betrokkenheid is een onmisbaar aspect van sociaal werk waarin burgers niet zozeer als object van interventie, maar als samenwerkingspartner gezien en benaderd worden.

3. Leren van verantwoorden

In dit hoofdstuk staat de vraag naar de bijdrage van verantwoorden aan leren centraal. Leren is een van de beloftes van verantwoording en van het meten van prestaties in het kader van die verantwoording (Osborne en Gaebler, 1992; de Bruijn, 2001; Dubnick en Justice, 2004; Bovens en Schillemans, 2009; Van Dooren, 2006). De breed gedragen gedachte is dat het bij verantwoording niet alleen gaat of zou moeten gaan om een gesprek en een oordeel over het handelen, maar dat verantwoording ook zou moeten bijdragen aan leren en aan kwaliteitsverbetering. Verantwoording afleggen blijkt echter weinig leer- en verbeterrendement op te leveren, omdat het accent vooral op controle ligt. Dat was in ieder geval een belangrijke conclusie van het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR, 2004) en de bespreking van dat rapport in het parlement. Als remedie werd dan ook gesteld: “Wij moeten het perspectief wisselen van «controleren naar leren».” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 362, nr. 32 p. 2).

Het motto *van controleren naar leren* in de reactie op het WRR-rapport door het toenmalige kabinet is overigens taalkundig een merkwaardig motto. De oneliner suggereert dat degene of de instantie die eerst alleen controleerde nu meer moet gaan leren, terwijl verwacht mag worden dat het leren in zeker zo grote mate gebeurt door degene of de organisatie die verantwoording aflegt. De formulering van Schillemans (2009) voor het verleggen van het accent is meer adequaat: *van naleven naar verbeteren*. Beide werkwoorden in die formulering hebben betrekking op degene die zich verantwoordt: de professionals en de organisaties die zich verantwoorden zouden minder accent moeten leggen op het naleven van de regels en het nakomen van de afspraken en meer op het verbeteren van de aanpak en op het verder ontwikkelen van de eigen kwaliteiten. Uiteraard heeft de instantie waaraan verantwoording wordt afgelegd grote invloed op de mogelijkheden om verantwoording meer te richten op leren. Als die instantie – voor het sociaal werk veelal de lokale overheid – minder strak op controle inzet, biedt dat de welzijnsorganisatie en de sociale professionals ruimte om meer nadruk te leggen op *verbeteren* en minder op *naleven*.

Vraag blijft hoe verantwoorden zo ingericht kan worden dat het leidt tot leren. Hoewel stil staan bij de resultaten van het werk met het doel om daarvan te leren een algemeen erkend onderdeel vormt van methodisch werken, wordt volgens critici toch vaak weinig geleerd van verantwoorden. Er wordt veel geëvalueerd en gemonitord en “ofschoon dat vaak gepaard gaat met een (retorische) nadruk op ‘het belang van leren’ komt het in de

dagelijkse praktijk veelal neer op 'afrekenen', zeker als het om het gevoel van betrokkenen gaat." (Noordegraaf en De Wit, 2013, p. 392).

Dat er weinig geleerd wordt, is niet helemaal de juiste formulering. Als we leren definiëren als het aanpassen van gedrag op basis van nieuwe informatie en nieuwe ervaringen, dan wordt er altijd geleerd (zie ook Bolhuis en Simons 2011). Maar met leren wordt veelal bedoeld op een resultaat, waarbij iemand geleerd heeft een taak 'beter' uit te voeren. En de vraag is of dat zich als effect van verantwoorden voordoet. Veelal wordt er door organisaties en professionals van de ervaring met verantwoorden 'geleerd' in de zin dat men bedreven wordt in verantwoording afleggen en ervoor zorgen dat men aan de verantwoordingseisen voldoet. In de in het vorige hoofdstuk beschreven praktijken worden sociaal werkers en leidinggevendenden steeds bedreven in het rond krijgen van de verantwoordingsrapportages. Een veel genoemd pervers (leer)effect van verantwoorden op prestaties is dat organisaties leren ervoor te zorgen dat de cijfers beter zijn, zonder dat de praktijk verandert. Dat leren is hier uiteraard niet bedoeld. Wat dat leren dan wel zou moeten inhouden is een van de vragen in de discussie over verantwoorden en leren.

Een belangrijk discussiepunt daarbij is de vraag of sociaal werkers vooral moeten leren de juiste methodes vakkundig toe te passen of dat zij vooral hun persoonlijk-professionele kwaliteiten verder moeten ontwikkelen. Een voor de hand liggend antwoord is dat beide van belang zijn, maar dat is een te makkelijk antwoord omdat de twee benaderingen elkaar niet alleen aanvullen, maar ook op gespannen voet met elkaar staan. De wijze van aanspreken van sociaal werkers en de wijze van leren is een andere als het accent gelegd wordt op beheersing van methodieken dan wanneer het accent gelegd wordt op de verdere ontwikkeling van de persoonlijk-professionele kwaliteiten. Waar het accent op gelegd wordt, is in belangrijke mate afhankelijk van de interpretatie van de opdracht van sociaal werkers en van de situatie waarin zij hun werk doen.

In dit hoofdstuk maak ik daarom allereerst een analyse van de opdracht aan de sociale professional en van de situatie waarin deze zijn werk doet. Een belangrijk kenmerk blijkt de complexiteit en de ambiguïteit van het werk van sociale professionals. Vervolgens is de vraag wat dat betekent voor de kwaliteiten die de sociale professional geacht wordt verder te ontwikkelen. Dan is uiteraard ook de vraag van belang *hoe* de professional die kwaliteiten verder ontwikkelt en welke conclusies daaruit getrokken kunnen worden voor de inrichting van een lerende verantwoording.

In het laatste deel van dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre de huidige verantwoordingspraktijken bijdragen aan de verdere ontwikkeling van professionals. Daartoe worden twee praktijksituaties geanalyseerd. Wat draagt in die situatie wel en wat niet bij aan het leren van verantwoorden? Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen over de wijze van verantwoorden die bijdraagt aan verdere professionele ontwikkeling.

Het wat en het hoe van professionele ontwikkeling

De eerste stap in de literatuuranalyse van het wat en hoe van de professionele ontwikkeling is de analyse van de (discussie over de) opdracht aan sociale professionals en van de situatie waarin ze die opdracht invullen.

De opdracht aan sociale professionals

In het kader van dit onderzoek spitst de discussie over de aard en de context van het sociaal werk zich toe op de vraag of het werk dat gedaan moet worden bestaat uit een duidelijke opdracht die ‘gewoon’ uitgevoerd moet worden, dan wel dat het gaat om een niet zo heldere opdracht betreft die nadere duiding en invulling behoeft. Met een eenduidige opdracht wordt dan bedoeld dat duidelijk is wat het probleem is, c.q. dat een eenduidige diagnose gesteld kan worden, en dat dan ook duidelijk welke interventie gepleegd moet worden. Als het probleem niet eenduidig is omdat de situatie complex is en/of er verschillende interpretaties van de situatie zijn, heeft de professional bij de uitvoering van de opdracht meer ruimte nodig om, aansluitend bij verdere bevindingen, in de geest van de opdracht te handelen. Afhankelijk van hoe tegen de opdracht wordt aangekeken, is een wijze van leiding geven passend die het accent legt op strakke sturing dan wel een wijze van leiding geven die vooral bestaat uit overleggen, uitdagen en ondersteunen. De vorm van de verantwoording dient daar bij aan te sluiten: een strakke verantwoording van de uitvoering van de heldere opdracht, dan wel een werkwijze waarbij de wijze waarop opdracht is opgepakt en de keuze die daarin gemaakt zijn deel uitmaken van de verantwoording.

Friedrich versus Finer

In de bestuurskundige literatuur is de vraag naar de ruimte die publieke functionarissen hebben een bekend thema in de verhouding tussen het politiek verantwoordelijke bestuur en de ambtenaar als uitvoerder van het beleid. Nu is de sociaal werker veelal

geen ambtenaar, maar de vraag in hoeverre de functionaris eigen afwegingen mag of moet maken, dan wel zo precies mogelijk moet uitvoeren wat opgedragen is, is bij sociaal werk ook nadrukkelijk aan de orde.

Max Weber betoogt in zijn voordracht over politiek als beroep (1919) met de aan Tacitus ontleende uitdrukking ‘sine ira et studio’, dat de ambtenaar zijn werk, zonder partij te kiezen en zonder hartstocht moet uitvoeren. De ambtenaar moet de bereidheid en het vermogen hebben om een opdracht zelfs of juist als hij het er niet mee eens is “gewetensvol en precies zo uit te voeren alsof die zou stroken met zijn eigen overtuigingen.” (Weber 2012 / 1919, p. 65). Zonder deze discipline stort volgens Weber het hele overheidsapparaat ineen. Die stellingname is in de bestuurskundige literatuur veel bediscussieerd. Er wordt nog vaak verwezen naar het debat dat Carl Friedrich en Herman Finer eind jaren dertig, begin jaren veertig van de vorige eeuw voerden. Friedrich pleitte daarin voor een benadering waarbij ambtenaren gestimuleerd worden hun verantwoordelijkheid te nemen en in de geest van de opdracht te werken, terwijl Finer in de stijl van Weber pleitte voor een benadering van strikte uitvoering naar de letter. Voor Finer gaat het om *obedience to an external controlling authority*; voor Friedrich gaat het om het nemen van verantwoordelijkheid – *responsibility* – en om verantwoording afleggen, om het geven van *a rational account* (Jackson, 2009, p. 69). Friedrich benoemt het standpunt van Finer als verantwoord gedrag *afdwingen*, terwijl hijzelf verantwoord gedrag wil *ontlokken*. Volgens Friedrich zijn dwang en controle effectief om onwenselijk gedrag, zoals corruptie, te voorkomen, maar kun je je door dwang niet verzekeren van het gewenste gedrag. “To secure good results performance must be elicited, not compelled.” (Jackson, 2009, p. 71).

Het uitvoeren van de opdracht zoals verwoord door Weber en Finer veronderstelt een strikt onderscheid tussen beleid en uitvoering en ook een strikte volgorde. Dat is ook het uitgangspunt bij BCF (Beleidsgestuurde contractfinanciering) en in verlengde daarvan bij de WILL-systematiek van verantwoording. De ruimte die de welzijnsorganisatie en de sociale professionals hebben, is in de gedachten die onderliggend zijn aan BCF en WILL beperkt tot de wijze van uitvoeren: het gemeentelijk bestuur bepaalt *wat* er moet gebeuren en de welzijnsorganisatie c.q. de betreffende professionals bepalen *hoe* dat het beste kan gebeuren. Lipsky (1980) bestrijdt in zijn theorie van de *street-level bureaucrat* dat er zo’n strikt onderscheid te maken is tussen beleid en uitvoering. In dezelfde geest concludeert Lindblom (1959, p. 83) dat de veronderstelde rationele relatie tussen doelen en middelen – de middelen worden gekozen op basis van de doelen

– zich alleen voordoet als de onderliggende waarden redelijk stabiel zijn en er niet al te grote meningsverschillen zijn. In het sociale domein is daar vaak geen sprake van. Doelen en middelen worden bij ambigue vraagstukken veelal in combinatie gekozen en vanuit verschillende motieven.

Lipsky stelt tegen deze achtergrond dat het *feitelijk* niet zo is dat publieke functionarissen zoals ambtenaren, leraren, politieagenten en sociaal werkers alleen maar opdrachten conform de regels uitvoeren. Verschillen in visies en belangen zijn als politiek compromis vaak opgesloten in de regelgeving. Dat resulteert in lastige tegenstrijdigheden in de uitvoeringssituatie. “A typical mechanism for legislative conflict resolution is to pass on intractable conflicts for resolution (or continued irresolution) at the administrative level.” (Lipsky, 1980, p. 41). De werkers op de werkvloer worden derhalve geconfronteerd met situaties waar de regels niet in voorzien of met situaties waarin de regels tegenstrijdig zijn. Zij nemen dan noodzakelijkerwijs beslissingen, op basis van eigen inschattingen, over de regels die ze in dit geval toepassen.

Lipsky betoogt dat de discretionaire ruimte van street-level bureaucrats een gegeven is. Het is een feitelijk en een noodzakelijk gegeven. Street-level bureaucrats hebben discretionaire ruimte en hebben die ook nodig omdat zij in situaties werken die te complex zijn om te reduceren tot *programmatic formats*. “They have discretion because the accepted definitions of their tasks call for sensitive observation and judgment, which are not reducible to programmatic formats.” (Lipsky, 1980, p. 15). De keuzes die street-level bureaucrats moeten maken hebben daarbij niet alleen betrekking op het hoe, maar ook op het wat. Daardoor wordt het beleid feitelijk niet alleen top-down maar ook bottom-up gemaakt.

Discretionaire ruimte in de zin van ruimte om de regels in het licht van de concrete situatie te interpreteren en toe te passen, is in maatschappelijke praktijk ook voor de relatie tussen sociaal werker en burger van belang. Door meer te kunnen doen dan alleen uitvoeren wat in de voorschriften staat heeft de werker de mogelijkheid van betekenis te zijn voor burgers. Omgekeerd geldt dat vanuit de burger een publieke functionaris alleen met enig gezag kan optreden als de functionaris meer kan doen dan de regels naar de letter toepassen.

Dat veel werk in de publieke sector niet alleen bestaat uit eenduidige opdrachten is ook het betoog van Donald Schön. Schön muntte het concept van de *reflective practitioner* (*The Reflective Practitioner: How Professionals Think In Action*, 1983). De reflective

practitioner is een beroepsbeoefenaar die niet zozeer bestaande theorieën en methoden toepast, maar zijn acties, al werkend, voortdurend afstemt op de ontwikkeling van het werk. Schön maakt een onderscheid tussen gespecialiseerde beroepen, die in relatief grote mate in de gelegenheid zijn wetenschappelijke methoden toe te passen, en de minder gespecialiseerde beroepen, waarvoor dat veel minder geldt. De specialisten bevinden zich (deels) op de “high ground of manageable problems that lend themselves to solution through the application of research-based theory and technique.” Daar tegenover staat de dagelijkse praktijk van veel professionals in “the swampy lowland” waar “confusing problems defy technical solutions” (Schön, 1987, p. 3). Die laatste problemen zijn volgens Schön het belangrijkste: “The difficulty is that the problems of the high ground, however great their technical interest, are often relatively unimportant to clients or to the larger city, while in the swamp are the problems of greatest human concern.” (Schön, 1983, p. 42).

In veel sociaal werk in het moerassige laagland van Schön is het telkens weer bepalen van het probleem een belangrijk aspect van het werk van de sociale professional. Schilder en Kwakman spreken over probleem*constructie* door sociaal werkers: “professional conduct cannot be understood as merely the application of knowledge, skills and ideas to problems that present themselves. The situations that professional practitioners are facing are characterised by complexity, lack of clarity, instability, uniqueness and conflicts of values. In actual professional practices problems are not just given; they need to be construed (problem setting).” (Schilder en Kwakman 2004, p.7).

Gebruik van bewezen effectieve methoden

De discussie over *evidence based* werken is de actuele variant van de discussie over de ruimte die de uitvoerend professional wel of niet heeft of zou moeten hebben. In de definitie van *evidence based medicine* van Sackett et al (1996) wordt getracht een genuanceerd compromis te formuleren tussen de hantering van bewezen effectieve methoden en de ruimte voor de professional om eigen inschattingen te maken: “integrating individual clinical expertise and the best external evidence” (Sackett et al, 1996, p. 71). Evidence based werken is in die definitie het gewetensvol en oordeelkundig kiezen van de aanpak vanuit de best beschikbare onderzoeksgegevens, in combinatie met de kennis en ervaring van de professional. Een verdere nuancering is de toevoeging van de waarden en voorkeuren van de patiënt (zie onder meer Haynes et al., 2002) in het beslissingsmodel.

Toch blijven er belangrijke verschillen in accenten. In de discussie over *evidence based treatments* wordt vaak gewezen naar de *common factors*, de algemeen werkzame factoren die een veel grotere invloed hebben op de resultaten dan de interventie-specifieke factoren. De algemene werkzame factoren betreffen onder meer de relatie – de 'alliantie' – tussen de werker en de cliënt. Deze factoren samen blijken volgens veel onderzoeken in psychosociale hulpverlening en in de jeugdzorg van (veel) grotere invloed dan de specifieke factoren (Pijnenburg, 2010).

Over de invloed van de specifieke en algemene factoren wordt vooral gesproken in de gespecialiseerde hulpverlening, op de *high-grounds* van Schön. In *the swampy lowland* van het sociale werk in buurten en wijken is het toepassen van bewezen effectieve methodes nog veel complexer. Dat heeft allereerst van doen met de mogelijkheden om onderzoek te doen naar de effecten van het werken met bepaalde methodes. Naar analogie van het onderzoek naar de werking van medicijnen, is het bewijstechnische ideaal dat met een at random toedeling in een aantal situaties de interventie wordt toegepast en in een aantal situaties een placebo en dat de resultaten dan vergeleken worden. Het toepassen van deze onderzoekstechnisch ideale *randomised controlled trial* onderzoeken (RCT) is in dit sociaal werk veelal niet haalbaar. Ook als er minder strenge onderzoekstechnische eisen gesteld worden, is het moeilijk onderzoek naar effect van methoden te doen. Er is immers nauwelijks sprake van vergelijkbare buurten, waarin de werking van verschillende aanpakken met elkaar vergeleken kunnen worden. Veranderingen kunnen dan wel vastgesteld worden, maar oorzakelijke verbanden kunnen niet goed aangetoond worden. Dat geldt veelal ook voor de evaluatie van sociaal beleid vanwege de vele verschillende factoren die het resultaat beïnvloeden (zie ook Kuhry et al., 2007).

Onderzoek met 'harde' gegevens over de effectiviteit van een methode in het sociaal werk in wijken blijft ook een lastige kwestie, omdat een dergelijk onderzoek veronderstelt dat de problematiek helder gedefinieerd is en de resultaten aan een eenduidige maatstaf afgemeten kunnen worden. Dat is echter in veel situaties niet het geval. Harde bewijzen zijn vaak geen realistisch en ook geen wenselijk ideaal, is de conclusie van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg: "Soms is hard bewijs van effectiviteit onmogelijk, zoals bij steun, aandacht en aanwezig zijn. Dan gelden andere criteria om de waarde te bepalen. Dat kunnen normatieve overwegingen zijn. Ook tevredenheid van gebruikers kan in zo'n geval een rol spelen." (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2007, p. 48). Die tevredenheid kan uiteraard ook onderzocht worden. Het onderzoeken

van de *ervaren baat* (Melief et al., 2002) is dan een mogelijke werkwijze. Dat levert een beeld op van subjectieve beleving van de resultaten van de interventie. Bij ervaren baat gaat het niet alleen om het behalen van vooraf gestelde doelen, maar ook om steun en aandacht of bij voorbeeld om een andere – meer relativerende – blik op de problematiek. Die laatste ‘resultaten’ zijn eerder het effect van een goede afstemming tussen sociaal werker en burger dan van het gebruik van een beproefde methode. Het gaat daarbij vaak eerder om een *bijeffect* van een goed proces dan om het resultaat van een doelgerichte actie. In de psychotherapie heeft onder meer Viktor Frankl (1963) aandacht gevraagd voor het principe dat bepaalde doelen, zoals geluk en zelfontplooiing, niet rechtstreeks na te streven zijn, maar alleen als bijeffect optreden. Gericht die doelen nastreven werkt in veel gevallen averechts. Dat geldt ook voor veel doelen op maatschappelijk vlak. Elster (1983, p. 91) laat zien hoe dubbelzinnig het bevorderen van politieke participatie wordt als het motief is dat burgers zich daardoor tot democratische en sociale burgers ontwikkelen.

Een belangrijk kenmerk van sociaal werk blijft het relationele en wederkerige karakter. Sociaal werk is samenwerking tussen subjecten. Het blijft in de terminologie van Arendt (1958) ‘handelen’. Denken in een strakke terminologie van behandeling en resultaat als oorzaak en gevolg, staat op gespannen voet met de gedachte van samenwerking van subjecten. Sociaal werk is beïnvloeding met zachte methoden, zonder garantie op resultaat. Het behalen van resultaten vindt plaats in dialoog, in onderhandeling en naar mate dat er meer harde methoden (dwang) worden ingezet, is het minder sociaal werk (Parton en O’Byrne, 2007, p.41). Biesta (2007, p. 8) spreekt over educatie in termen van “a process of symbolic or symbolically mediated interaction”. Die symbolische interactie of die door symbolen mogelijk gemaakte interactie en beïnvloeding geldt ook voor sociaal werk. De werking van die symbolen is afhankelijk van de interpretatie die betrokkenen geven aan de symbolen. Die symbolische interactie verhoudt zich slecht met het streven naar gegarandeerde werking.

Er is kortom alle reden om te concluderen dat het werk van de sociale professionals in belangrijke mate bestaat uit taken die meer vragen dan het uitvoeren van *programmatic formats*. De persoonlijk-professionele kwaliteiten van de sociaal werker blijven een eminente factor in het sociaal werk.

Zorg en controle

De ambiguïteit van de problemen waaraan sociale professionals werken is een centraal argument in de kanttekeningen bij de mogelijkheden van strakke aansturing en van de hantering van bewezen effectieve methoden. Met sociaal werk worden verschillende en deels strijdige doelen nagestreefd. Michielse (1977) sprak in de hoogtijdagen van het welzijnswerk in de jaren zeventig van de vorige eeuw over *het dubbelkarakter van de andragogische praktijk*. Welzijnswerkers konden, volgens de onder links georiënteerde sociaal werkers in die tijd geldende opvattingen, de keuze maken om hun vak *beheersmatig* – de aanpassing van arbeiders aan de kapitalistische maatschappij – of gericht op *emancipatie* in te vullen (Duyvendak en Uitermark, 2005, p. 77). De termen *dubbelkarakter*, *beheersmatig* en *emancipatie* zijn de verwoordingen van een voorbije periode, maar dat een kenmerk van sociaal werk is dat er aan doelen gewerkt wordt waar spanning tussen bestaat, wordt ook nu in de literatuur veelvuldig onderschreven. Zo spreekt Roebroek, terugkijkend op de lange geschiedenis van de sociale politiek, over *caritas* en *disciplineren*. “Zowel de caritas, met zijn meer ondersteunende en hulpvaardige kanten, als de disciplinerende en dwingende kanten van de armenzorg kenmerken de sociale politiek. Feitelijk vormen deze twee kanten een soort ‘dialectische eenheid’.” (Roebroek, 2005, p. 85). In deze eeuw wordt het welzijnswerk door De Boer en Duyvendak (2004) getypeerd als *dienstverlening*, maar ook als *politiek-normatieve projecten*. “Een aanzienlijk deel van het welzijnswerk is in zijn aard geen product en geen dienst – dat deel van het werk bestaat uit wat hier de politiek-normatieve projecten wordt genoemd. Deze projecten streven naar algemeen maatschappelijke doelen als pacificatie, gelijkheid, burgerschap, samenhang, emancipatie, zelforganisatie, rechtvaardigheid, enzovoort.” (De Boer en Duyvendak, 2004, p. 58).

Bij de bepaling van de doelen waar de beïnvloeding op gericht is, zijn altijd normatieve vragen aan de orde. Voor sociale professionals is hun persoonlijke betrokkenheid bij de mensen met wie en voor wie zij werken – het helpen van mensen – een belangrijke drive in hun werk. Maar tegelijkertijd is sociaal werk ook het werken aan maatschappelijke problematiek, het bevorderen van sociaal en verantwoordelijk gedrag, en het bevorderen van sociale bindingen en van maatschappelijke participatie. Daarbij moet de sociale professional vaak balanceren tussen collectieve en persoonlijke belangen, en tussen ingaan op de vraag en 'de vraag achter de vraag'. Die laatste formulering is een van de 'bakens' van Welzijn Nieuwe Stijl (staatssecretaris Bussemaker 2010) en is een hedendaagse formulering voor de (ped)agogische rol van sociale professionals. De

opdracht voor sociale professionals is dan ook steeds de combinatie van zorg en verheffen en verbinden (WRR, 2006), van tegemoet komen aan actuele vragen en gericht blijven op lange termijn doelen, van het behartigen van persoonlijke en van collectieve belangen. Die normatieve kwesties zijn onderdeel van de complexiteit en de ambiguïteit van de opdracht aan sociale professionals.

De kwaliteiten van sociale professionals

De conclusie is dat sociaal werk complex en waardebeladen werk is, waarbij niet zozeer sprake is van het bewerken van objecten, maar van samenwerking met subjecten. De vraag is dan vervolgens welke kwaliteiten de sociale professional voor dit werk nodig heeft en welke kwaliteiten hij al werkende moet (blijven) ontwikkelen. Tegenwoordig is het gebruikelijk de kwaliteiten die beroepsbeoefenaren dienen te bezitten uit te drukken in termen van competenties. Dat is ook veelvuldig gebeurd voor het beroep van sociaal werker en voor diverse specialisaties binnen het sociaal werk. Een recent voorbeeld is de formulering van de *Competenties Maatschappelijke Ondersteuning, in de branche Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening* (Vlaar, Kluft en Liefhebber, 2013). De beschrijving van de kwaliteiten waarover een professional moet beschikken in termen van competenties wordt met name in de Engelse social work literatuur bekritiseerd omdat deze onvoldoende recht doet aan de kwaliteiten die de sociaal werker voor zijn complexe opdracht nodig heeft. Het benaderen van de kwaliteiten van professionals alleen in termen van competenties resulteert volgens Lymbery (2003) in een te smalle en te technische benadering. De complexiteit van sociaal werk wordt zodoende gereduceerd tot het volgen van procedures en het behalen van meetbare resultaten. Anderzijds onderkent Lymbery ook de voordelen van het werken met competentieprofielen: het biedt een garantie ten aanzien van de basisdeskundigheid van de sociaal werker. Tegen deze achtergrond pleit Lymbery voor een combinatie van het denken in termen van competenties en het denken in termen van creativiteit. Het verwerven van competenties is in die gedachte een passend referentiekader voor de basisopleiding van sociaal werkers. Voor de complexe, onzekere en onvoorspelbare praktijk van veel sociaal werk is het competentieverhaal echter onvoldoende. De professional heeft ook andere kwaliteiten – door Lymbery onder de noemer *creativiteit* gevat – nodig om in de complexe praktijk steeds opnieuw de goede keuzes te maken. Het ontwikkelen van dat vermogen om creatief de passende werkwijze te kiezen moet, in de visie van Lymbery, vooral in de fase na de basisopleiding verder ontwikkeld worden middels scholing en werkgerelateerd leren.

De kritiek van Lymbery op het werken met competenties lijkt op de *competenties maatschappelijke ondersteuning* niet van toepassing. De geformuleerde competenties geven complexe taken weer, inclusief het gegeven dat de professional deels tegenstrijdige rollen moet vervullen en het gegeven dat sociale professionals vaak met morele dilemma's van doen hebben. Toch past de kritiek dat competenties weinig zicht bieden op de kwaliteiten die professionals nodig hebben om die complexe taken te hanteren, ook op deze formulering. De competenties geven vooral weer wat de sociale professional wordt geacht te *bereiken* en geven weinig zicht op de persoonlijke *kwaliteiten* die de professional voor het bereiken van die doelen in de complexe praktijk nodig heeft.

In de volgende paragrafen worden een aantal begrippen uit de literatuur geanalyseerd waarmee getracht wordt greep te krijgen op de persoonlijke kwaliteiten die (sociale) professionals gebruiken om met de complexiteit, de onzekerheden en de dilemma's in hun werk om te gaan. Dat is het door Lymbery genoemde *creativiteit* en het verwante *artistry* van Schön (2001). Dat zijn andere vormen van kennis – *mētis* (Scott, 1998), *stijl-zwijgende kennis* (Polanyi, 1966) en *ervaringskennis* – die niet in de handboeken beschreven staat, maar wel voor het handelen van professionals van groot belang is. Verder is er het concept van de persoonlijk-professionele ontwikkeling. Bij die ontwikkeling gaat het onder meer om de ontwikkeling van een professionele identiteit en van een eigen stijl¹².

Creativiteit en artistry

Het vermogen om te gaan met ambigue situaties wordt door Lymbery creativiteit genoemd. In veel situaties wordt van de werker inventiviteit gevraagd en niet alleen het toepassen van bekende kennis, regels en methodieken. De termen creativiteit en inventiviteit suggereren wellicht het beeld van de plotselinge, geniale ingeving. Het gaat echter eerder om het vermogen om in ambigue situaties gestaag zoekend koers te vinden en daarbij 'intuïtieve sprongen' (Sennett 2008, p. 323) naar nieuwe aanpakken te maken.

Door Schön (2001) wordt de term *professional artistry* gebruikt voor de kwaliteit die de professional nodig heeft om “the situations of complexity and uncertainty, the unique cases [...], the elusive task of problem-setting, the multiplicity of professional identities”

¹² Er is een duidelijke parallel tussen het hier gemaakte onderscheid tussen competenties, professionele identiteit en eigen stijl en de doelen die Biesta (2015) benoemt voor opleiden: kwalificatie, socialisatie en subjectivering.

(Schön, 2001, p. 4) te hanteren. Het begrip *artistry* verbindt creativiteit met vakmanschap. *Kunstvakmanschap* is de vertaling die Van Ewijk (2013, p. 29) van *artistry* geeft, daarmee aangevend dat het begrip zich “tussen kunst en vakmanschap” bevindt. Die omschrijving sluit aan bij het model van de *reflective practitioner* (Schön, 1983, 1987). Het handelen van de professional bestaat niet zozeer uit het uitvoeren van een bekende methodiek of programma op basis van een diagnose bij de start van het traject, maar veeleer uit een zoekend, met *reflection in and on action*, het goede vervolg vinden.

Mētis

In veel competentieprofielen wordt een beschrijving gegeven van de kennis die men voor dit beroep dient te hebben. De *body of knowledge* is daarvoor een veel gebruikte term. De suggestie van zo’n opsomming van de kennis is dat kennis een te produceren, te managen en te transfereren goed is. In de kritische literatuur ten aanzien van competenties en competentieprofielen wordt benadrukt dat de kennis die ervoor zorgt dat de sociale professional zijn opdracht goed in kan vullen in belangrijke mate bestaat uit andere kennis dan die die in de boeken staat. Dan wordt gewezen op contextuele kennis en praktijkkennis.

Met het concept contextuele kennis wordt benadrukt dat kennis van de concrete situatie in combinatie met praktische wijsheid bij de aanpak van praktijkproblemen van grote waarde is. Het werk van de (sociale) professional is meer dan toegepaste wetenschap (*applied science*). Scott houdt in zijn boek *Seeing Like a State* (1998) een krachtig pleidooi voor het belang van praktijkkennis. De niet gecodeerde, contextgebonden praktijkkennis wordt door Scott benoemd met de Oudgriekse term *mētis*. Odysseus wordt door Homerus herhaaldelijk geprezen voor zijn *mētis*, de kundigheid waarmee hij zijn vijanden te slim af is en de weg naar huis weet te vinden. “*Mētis* represents a wide array of practical skills and acquired intelligence in responding to a constantly changing natural and human environment.” (Scott, 1998, p 313). *Mētis* is het soort kennis dat je bijvoorbeeld nodig hebt om te zeilen, te vliegen, een schaap te scheren of auto te rijden. Dat is kennis die alleen al doende te verwerven is. In sport speelt *mētis* een grote rol, maar ook in diplomatie en politiek. *Mētis* staat tegenover *episteme* en *techne*, respectievelijk het theoretische en het technische aspect van algemeen geldende kennis. Ambitieuze bestuurders op afstand zijn geneigd het belang van *mētis* te onderschatten. Scott beschrijft een groot aantal projecten van *social engineering*, waarbij de *mētis* van de plaatselijke bevolking buiten spel gezet werd. Die projecten zijn, ondanks alle goede

bedoelingen en een wetenschappelijk-analytische aanpak, jammerlijk mislukt. Op basis van eenzijdige technisch rationalistische inzichten – met berekeningen, statistieken, overzichten, plannen en blauwdrukken – worden maatschappelijke kwesties opgepakt met desastreuze gevolgen. Een van de voorbeelden van social engineering, die Scott beschrijft, is de gedwongen, gestandaardiseerde dorpsvorming, *villagization*, in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in Tanzania onder leiding van Nyerere, de eerste president van Tanzania. Andere voorbeelden zijn de stichting van de *high-modernist cities* Brasilia en Chandigarh (Punjab), met Le Corbusier als grote voorganger, en de collectieve landbouw in de vorm van *kolchosen* en *sovchozen* in de voormalige Sovjet-Unie.

Het mislukken van deze vormen van social engineering is volgens Scott te wijten aan het alleen gebruiken van formele, gecodeerde, wetenschappelijke kennis en het verwaarlozen of zelfs vernietigen van *mētis*. Beheersbaarheid is daarbij steeds een belangrijk motief van bestuurders waarbij vaak “a powerful aesthetic dimension” een rol speelt: “the assumption that if the arrangement looks right, it will also, ipso facto, function well.” (Scott, 1998, p.225). Nagestreefd wordt *legibility*, leesbaarheid in de zin van ordelijke systemen, plannen en overzichten. Die *legibility* is nodig om ‘in control’ te kunnen zijn van de bedrijfsprocessen en de bestuurlijke processen. Transparantie, planbaarheid en voorspelbaarheid zijn daarbij de norm.

Totaal mislukken van die projecten wordt, volgens Scott, veelal ternauwernood voorkomen doordat betrokkenen, tegen de officiële regels in, toch hun *mētis* gebruiken om te overleven.

Stilzwijgende kennis

Naast *mētis* wordt in veel literatuur met het begrip *tacit knowing*¹³ (Polanyi, 1966) het belang van niet omschreven en moeilijk te omschrijven kennis benadrukt. We weten meer dan we kunnen vertellen, is de basale constatering van Polanyi (1966, p.4). Hij noemt als voorbeeld dat we een gezicht uit duizenden gezichten kunnen herkennen, maar niet kunnen vertellen hoe we dat doen. Ook kunnen we gemoedstoestanden van gezichten aflezen zonder precies te kunnen vertellen hoe we dat doen.

¹³ In aansluiting bij Schout (2007), Nooteboom (2004) en Weggeman (2007) hanteer ik de term *stilzwijgende kennis* als vertaling voor *tacit knowledge*. Polanyi spreekt overigens veelal over *tacit knowing* en minder over *tacit knowledge*. Dat past ook beter bij het gegeven dat het hier voor een belangrijk deel niet zozeer gaat om te omschrijven *kennisinhouden* gaat, maar om een *vermogen tot begrijpen* (Hendriks, 2006).

Sommige aspecten van die vaardigheden zijn nog wel expliciet te maken. Die aspecten zijn dan ook overdraagbaar. Belangrijke delen van die vaardigheden en de synthese van de verschillende delen zijn echter niet te expliciteren. En dat geldt voor heel veel kennis. Stilzwijgende kennis is geworteld in persoonlijke ervaring. Dat geldt bijvoorbeeld voor het begrip van wat een plant is of wat kracht is. Deze ervaringskennis is impliciet maar vormt wel de onontbeerlijke basis voor het begrijpen en kunnen toepassen van expliciete kennis (Hendriks, 2006). Polanyi's stelling is dat de miskennis van persoonlijke aspecten van kennis de gedachte van kennis als zodanig ondergraaft. "The ideal of eliminating all personal elements of knowledge would, in effect, aim at the destruction of all knowledge." (Polanyi, 1966, p. 20). Een belangrijk deel van die basiskennis of achtergrondkennis doen we op jonge leeftijd al doende op, en deze vorm van leren stopt niet bij een bepaalde leeftijd.

Expliciete kennis kan stilzwijgende kennis worden door 'automatisering'. Dat geldt voor veel motorische en denkvaardigheden, die, in ieder geval deels, in expliciete stappen geleerd worden, maar daarna vaak zo automatiseren dat de persoon niet meer of alleen nog met veel moeite kan benoemen wat hij doet.

Een verwant begrip is belichaamde kennis. Met die term wordt benadrukt dat veel kennis verworven wordt door lichamelijke activiteit en zintuiglijk ervaringen. Die kennis is dan belichaamd in de zin dat mensen die dingen 'op hun gevoel' doen en niet door talige denkactiviteiten. Dat is onder meer bij beheersing van vaardigheden op hoog niveau het geval, zoals in de sport, waarbij 'het gevoel voor de bal' een belangrijk aspect van goed voetbal, goed tennis enz. is. Het wordt ook uitgedrukt in begrippen als het timmermans-oog en fingerspitzengefühl. Het gebruik van instrumenten zoals een hamer berust op belichaamde kennis. Het instrument wordt als deel van het lichaam ervaren (zie ook Van der Laan, 2006 en Sennett, 2008). Ook de *habitus*, die in de volgende paragraaf aan de orde is, is een vorm van belichaamde kennis.

Dat stilzwijgende kennis een belangrijke rol speelt in het handelen, betekent niet dat stilzwijgende kennis alleen maar positief is. Dat maakt Baart in de volgende uitspraak duidelijk. Baart hanteert daarbij de term *taciete* kennis:

Taciete kennis is eerder iets onvermijdelijks dan iets prachtigs. [...] Taciete kennis kan heel effectief zijn, een goede oriëntatie aan het handelen bieden, een verkieslijk ethos met zich meedragen en getuigen van wijsheid en

ervaring. Maar net zo gewoon is het dat taciet weten stijf staat van benepenheden, culturele vooroordelen en systemische dwang weerspiegelt, dat ze half verwerkte, persoonlijke ervaringen voor algemene waarheden houdt [...].

(Baart, 2008, p. 156).

Ook Sennett, groot pleitbezorger van de waarde van ambachtelijkheid, benoemt de risico's van de ervaringsnorm en van kennis die stilzwijgend geworden is: "Mensen die zich in die ingesloten kennis wentelen, leggen de lat niet hoger." (Sennett, 2008, p. 62). Stilzwijgende kennis is met andere woorden een belangrijk onderdeel van de professionele kennis, maar dat betekent niet dat het handelen dat uit die kennis voortkomt niet kritisch bevraagd dient te worden.

Begrippen als creativiteit, praktijkkennis (*mētis*), belichaamde kennis en stilzwijgende kennis, mogen moeilijk te doorgronden zijn, ze maken wel duidelijk dat de professional bij zijn handelen gebruik maakt van door ervaring verworven persoonlijke kennis. Dat gegeven wordt verduidelijkt door analyses van de ontwikkeling die beroepsbeoefenaren doormaken in hun ontwikkeling van beginnening – novice – naar expert. Het beroepsmatig handelen is in aanvang iets dat de beroepsbeoefenaar als aangeleerde kennis en vaardigheden 'bezit', maar in de verdere ontwikkeling gaat het steeds meer deel uitmaken van zijn persoonlijke identiteit. Dat is in ieder geval de gedachte die tot uiting gebracht wordt in begrippen als beroepsidentiteit, *habitus* en (professionele) deugden waar ik in de volgende paragrafen nader op in ga.

Professional zijn

Met stilzwijgende en belichaamde kennis wordt verwoord dat kennis niet alleen iets is wat mensen hebben, maar ook iets is dat mensen *zijn*. Mensen eigenen zich kennis die ze in de loop van hun (arbeidzaam) leven opdoen in een zo sterke mate toe, dat die kennis (deels) onbewust wordt en deel gaat uitmaken van de identiteit van de persoon. Die kennis beïnvloedt de manier waarop de persoon tegen gebeurtenissen aankijkt, de waarden die de persoon nastreeft en hoe hij geneigd is te handelen. In de literatuur komt dat terug in de concepten *habitus* van Bourdieu en *deugden* van Aristoteles en van vele anderen na hem, onder wie de al in het vorige hoofdstuk genoemde Schotse filosoof MacIntyre en de Nederlanders Dohmen (2007) en Van Tongeren (2012).

Habitus

De habitus van Bourdieu is een geheel van karakteristieke handelwijzen, houdingen, omgangsvormen en opvattingen. “De habitus is te beschouwen als het belichaamde vermogen van een persoon, een ‘hebben’ dat verandert in ‘zijn’.” (Bourdieu, geciteerd door Witman, 2007, p. 41). Habitus is het resultaat van primaire en secundaire socialisatie. De primaire socialisatie is de socialisatie van kinderen tijdens de opvoeding. De secundaire socialisatie is de socialisatie die zich onder meer voltrekt in het kader van beroepsvorming. In die laatste socialisatie worden kernwaarden van een professie informeel en impliciet overgedragen. Die waarden zijn niet in de doelen van het officiële curriculum terug te vinden en worden in de sociale uitwisseling tussen meester en leerling overgedragen. De gezagsverhoudingen en de wijze van omgaan met elkaar binnen de professionele groep speelt daarbij een belangrijke rol.

De habitus is een geheel van duurzame disposities die de persoon verwerft door socialisatie, “een leer- en ontwikkelingsproces waarin een individu mentaal een innerlijk model van de sociale werkelijkheid reproduceert” (Witman 2007, p. 39). De habitus komt zowel tot uiting in praktische waarden die het gedrag sturen (‘ethos’) en in lichamelijke houdingen als in manieren van doen (‘hexis’). Door de habitus slagen mensen erin zich in een ‘maatschappelijk veld’, zoals in een beroepsomgeving, te handhaven en zich een positie te verwerven.

Het concept habitus is een sociologisch begrip waarmee onder meer beroepsvorming geanalyseerd wordt. Bij de beschrijving van de persoonlijke kwaliteiten die iemand moet bezitten om een beroep goed uit te oefenen, wordt door andere auteurs het begrip deugden gehanteerd. Deugden stellen iemand in staat goed te handelen. Wat goed handelen is, is ingebed in opvattingen over ‘het goede leven’. Het begrip deugd wordt in de levenskunst gehanteerd (zie onder meer Dohmen, 2007 en Van Tongeren, 2012), in theorieën over ‘goede’ beroepsuitoefening (zie onder meer MacIntyre, 1981, Flyvbjerg, 2001, Kole en De Ruyter, 2007) en over ‘goed’ burgerschap (zie onder meer Schuyt, 2006, Swierstra en Tonkens, 2013).

Deugden

Met het concept van deugden worden de persoonlijke kwaliteiten of de karakteridealen, benoemd die iemand nodig heeft om goed met waardegeladen kwesties in ‘praktijken’ om te gaan (MacIntyre, 1981; Dohmen, 2007; van Tongeren, 2012; Pols, 2006). Veel auteurs verwijzen naar Aristoteles en diens beschrijvingen van deugden. Een belangrijke

kern van het begrip deugden in Aristotelische zin is dat deugden verworven worden door te doen, door oefening en door gewenning:

Voortreffelijkheden van karakter verwerven we [...] door ze eerst te beoefenen, zoals dit ook het geval is met technische vaardigheden. Wat we eerst moeten leren om het te doen, dat leren we immers al doende: door huizen te bouwen wordt men bouwmeester, door de citer te spelen wordt men citerspeler. Zo worden we ook rechtvaardig door rechtvaardige daden te verrichten, matig door matig te handelen en dapper door ons dapper te gedragen.

(Aristoteles, in de vertaling van Pannier en Verhaeghe, 1999, p. 55).

Deugden en deugdelijk handelen wordt door auteurs als Van Heijst, Baart, Vorstenbosch en MacIntyre omarmd. Van Heijst (2005) en Baart (2001) hanteren het concept van deugden vanuit de presentiebenadering en noemen onder meer compassie en toewijding als deugden. Vorstenbosch (2005) komt vanuit de zorgethiek tot vergelijkbare deugden als zorgzaamheid en zorgvuldigheid. MacIntyre (1981) definieert de deugd als de kwaliteit om *internal goods* te verwezenlijken. De deugdethiek is vanuit professioneel perspectief een meer aansprekende ethiek dan de regelethiek, omdat deugden aansluiten bij professionele idealen (Kole en de Ruyter, 2007) en bij professionele aspiraties (van de Burg, 2009). De deugdethiek formuleert geen inperkende normen, maar kwaliteiten waarin je kunt excelleren. Het ideaal van de deugdelijke beroepsbeoefenaar wordt door van Tongeren, toegespitst op het beroep van arts, als volgt verwoord:

De goede dokter is degene die door oefening heeft geleerd met hart en ziel, en als vanzelf, te doen wat van een echte dokter wordt verwacht. Hij is betrokken bij het welzijn van zijn patiënten, deskundig, eerlijk, rechtvaardig, hartelijk doortastend, betrouwbaar en nog meer, en dat alles op het juiste moment, tegenover de juiste persoon, enzovoort. In dergelijke *deugden* bestaat de morele kwaliteit van de deugdzame dokter. (Van Tongeren, 2003, p.30).

Aristoteles maakt een onderscheid tussen intellectuele deugden en karakterdeugden. Bij karakterdeugden zoals moed en vrijgevigheid gaat het om het vinden van het goede midden. Phronesis is een intellectuele deugd en is verwant aan de door Scott gehanteerde term *mētis*. Phronesis heeft betrekking op verstandig handelen op basis van algemene en specifieke kennis en weloverwogen, praktische en morele keuzes. "Phronesis goes beyond both analytical, scientific knowledge (episteme) and technical knowledge or know-how (techne) and involves judgments and decisions made in the manner of a virtuoso social and political actor." (Flyvbjerg, 2001, p. 2). Flyvbjerg

beschrijft het verschil tussen phronesis, episteme en techne: "Whereas episteme concerns theoretical know why and techne denotes technical know how, phronesis emphasizes practical knowledge and practical ethics." (Flyvbjerg, 2001, p. 56).

Phronesis – in het Nederlands bezonnenheid of praktische wijsheid – heeft naast een intellectuele, ook een ethische basis. Het is in de deugdenleer van Aristoteles een centrale deugd die fungeert als leidraad voor de andere deugden als rechtvaardigheid, moed en gematigdheid. De bezonnenheid is in de omschrijving van Comte-Sponville "geen wetenschap; ze is wat daarvoor in de plaats komt als wetenschap tekort schiet." (2008, p. 45). Die uitspraak kan de suggestie wekken dat bezonnenheid van belang is voor die problemen waarvoor de wetenschap nog geen oplossing heeft. Door de genoemde auteurs wordt echter eerder betoogd dat het een blijvend gegeven is dat de professional steeds zowel wetenschap als phronesis gebruikt.

Steeds meer de professional worden

In het concept van deugden is een streven naar virtuositeit of excellentie vervat (Van Tongeren, 2003). Ten aanzien van de ontwikkeling van de professional geldt een vergelijkbaar ideaal. De professional blijft zijn hele werkzame leven doende steeds beter te worden in zijn beroep. De gedachte daarbij is dat (1) zich tot professional ontwikkelen veel tijd vraagt, dat (2) de professionele kennis in de loop van de verdere ontwikkeling een kwalitatieve verandering ondergaat en dat (3) de gerichtheid op zich verder ontwikkelen een basiskarakter van de professional is.

Dat de professional net als de vakman veel tijd nodig heeft om zich tot expert te ontwikkelen wordt breed onderschreven. "Volgens een veelgebruikte maatstaf is zo'n tienduizend uur ervaring nodig om een meestertimmerman of – musicus te worden." (Sennett, 2008, p. 28). In de loop van de ontwikkeling tot 'meester' verandert de 'vaardigheid' van vakmensen kwalitatief: "Techniek is op hoog niveau geen mechanische activiteit meer; mensen die iets goed kunnen, voelen wat ze doen en kunnen diep nadenken over wat ze doen." (Sennett, 2008a, p. 28). In vakmanschap zoals beschreven door Sennett, is het leren omgaan met weerstand en met ambiguïteit een essentieel element. Het handelen van de vakman is niet alleen gebaseerd op techne, maar ook op phronesis.

In de beschouwingen van Fuller (1969) en Dreyfus (2004) over de ontwikkeling van de expertise wordt benadrukt dat het in de latere fasen van de ontwikkeling van de expertise van de professional niet zozeer gaat om het verwerven van steeds meer kennis, maar

om kwalitatieve veranderingen van die kennis. Die kwalitatieve veranderingen komen tot uiting in de integratie van kennis, in de automatisering van vaardigheden, in de verpersoonlijking van kennis en in de ontwikkeling van een eigen stijl en een bredere scope. Experts hebben hun kennis zo geïntegreerd dat ze veel beter dan nieuwelingen patronen kunnen zien en relaties kunnen leggen met situaties die zij eerder hebben meegemaakt. Dat geldt onder meer voor artsen. Ervaren artsen stellen op een andere wijze diagnoses dan artsen in opleiding of pas afgestudeerde artsen. Die laatsten stellen een diagnose via de analytische, stap voor stap werkwijze die veelal in opleidingen onderwezen wordt. Ervaren artsen komen, op basis van *ziektescripts* – een geïntegreerd geheel van kennis met symptomen, ontstaansgeschiedenissen, risicofactoren e.d. – heel snel tot een eerste diagnose, die als hypothese vervolgens verder wordt onderzocht (Schmidt en Boshuizen, 1993).

De kwalitatieve verandering in kennis op basis van ervaring komt ook naar voren in het onderzoek van De Groot (1946) naar het verschil tussen beginnende schakers en schaakgrootmeesters. Een van de conclusies was dat schakers door ervaring meer verbanden en patronen zien in een bepaalde stelling en daardoor een hoeveelheid stellingen en partijen kunnen onthouden die voor een beginnend schaker volstrekt niet te onthouden is. Dat geldt alleen voor ‘echte’ stellingen en niet voor een geheel van willekeurig geplaatste schaakstukken waarin geen schaakinhoudelijk verband te onderkennen is.

Zoals de meester-schoenmaker bij het zien van den kapotten schoen onmiddellijk weet, welke methoden en materialen voor het herstel wel en welke niet in aanmerking komen, zoals de ervaren componist voor het bereiken van bepaalde effecten zijn typische methoden van harmoniseering en instrumentatie bij de hand heeft, zoo is ook de schaakmeester in staat, ieder speel- en analytisch probleem direct door specifieke transformaties te specialiseren. (De Groot, 1946, p. 250).

Dreyfus beschrijft in het model van skill acquisition (Dreyfus, 2004, Flyvbjerg, 2001) de ontwikkeling van novice tot expert in vijf stadia¹⁴. In de hogere ontwikkelingsstadia acteert de beroepsbeoefenaar voor een belangrijk deel op basis van *commitment* en *intuïtie*. De houding waarmee de beroepsbeoefenaar zijn werk en de te nemen beslissingen benadert, is in het begin van zijn beroepsontwikkeling meer afstandelijk en

¹⁴ Dall’Alba (2009) plaats vraagtekens bij de gedachte dat deze ontwikkeling zich lineair en volgens vaste stappen voordoet. Een professional kan zich ontwikkelen volgens diverse trajecten. De ontwikkeling heeft volgens Dall’Alba een open einde en blijft altijd incompleet.

analytisch en ontwikkelt zich met de groei van zijn expertise naar een meer betrokken houding en een meer intuïtieve besluitvorming. Deze kwalitatieve ontwikkeling is gebaseerd op ervaring en praktijkleren. Kennis verandert door en integreert met ervaring en dat leidt tot een meer intuïtieve benadering en meer intuïtieve besluiten: "... intuitive decision based on experience and holistic discrimination of the particular situation" (Dreyfus, 2004, p.181).

Bij die professionele ontwikkeling is niet alleen sprake van groei en kwalitatieve verandering in kennis en expertise, maar is ook sprake van een verandering van de relatie van de persoon ten opzichte van de beroepsomgeving. Meurs (2006) benoemt de gerichtheid op de effecten van het eigen handelen op de omgeving als het derde niveau van professionele deskundigheid. Het cognitief verwerven van technische en inhoudelijke kennis vormt het eerste niveau. De internalisering van die kennis en expertise in het eigen doen en laten vormt het tweede niveau. Het derde niveau bestaat uit de verbinding van de kennis en de eigen handelingspraktijk met de maatschappelijke context. Ook in het *concerns based adoption model* (Fuller, 1969) is pas sprake van betrokkenheid bij de maatschappelijke context in de derde fase. In dat model is de gedachte dat een nieuwe beroepsbeoefenaar drie fasen doorloopt waarin telkens andere zorgen – andere *concerns* – centraal staan. De beroepsbeoefenaar maakt zich in eerste instantie druk over de *eigen persoon* – is dat wel iets voor mij; kan ik dan wel – vervolgens over de *methodiek* en over de techniek – hoe moet dat dan – en pas als laatste over de *effecten* – wat is het resultaat.

De expertise van de expert is kortom meer geïntegreerd dan die van de beginnend professional. Bij de expert is er ook een bredere gerichtheid op de maatschappelijke effecten van het eigen handelen. Het streven om in het vak steeds beter te worden is daarbij wellicht het meest kenmerkend voor een professional. Meer nog dan beheersing van kennis en vaardigheden, is dat streven de kern van hun professionaliteit. Kwakman (1999) komt in haar onderzoek naar de professionalisering van docenten tot de conclusie dat het steeds beter willen worden de kern van professionaliteit is:

Gezien het continue karakter van professionele ontwikkeling gedurende de beroepsloopbaan, kan professionele ontwikkeling niet leiden tot vast omschreven doelen. Professionaliteit is de uitkomst van een ontwikkelingsproces, maar geeft hier tegelijkertijd weer aanzet toe. Indien het normatieve en dynamische karakter van het professionaliteitsbegrip in ogenschouw wordt

genomen, kan professionaliteit slechts worden afgeleid uit professionele ontwikkeling. (Kwakman 1999, pag. 52–53).

De op de literatuur gebaseerde analyse van de taak van de sociale professional in het eerste deel van dit hoofdstuk leidde tot de conclusie dat het werk van sociale professionals maar in beperkte mate programmeerbaar is. De literatuuranalyse van de ontwikkeling van benodigde kwaliteiten van de sociale professional in het tweede deel van dit hoofdstuk laat zien dat die ontwikkeling slechts beperkt extern stuurbaar is. In het werk zelf en in de ontwikkeling van de deskundigheid om dat werk goed te doen speelt de persoon van de professional een grote rol. Die conclusie is niet nieuw en wordt als zodanig door velen gedeeld. Maar ook het streven naar zoveel mogelijk voorspelbare – dus persoonsonafhankelijke – resultaten, blijft veel mensen aanspreken. Dat leidt tot verschillende manieren van denken over hoe de kwaliteit van het werk verder ontwikkeld kan worden.

Een romantische en een verlichte denkstijl

Onder professionals zijn er verschillen in opvattingen, waarbij de een meer het accent legt op de toepassing van bewezen effectieve methodes en de ander op het door reflectie leren van eigen ervaringen. Die twee verschillende denkstijlen vond Fargion (2006) bij haar onderzoek onder sociaal werkers in Italië. Het gaat daarbij om verschillen die een professionele cultuur kenmerken. Deze twee denkstijlen noemt zij in aansluiting op terminologie van Mannheim (1953) *romantisch* en *verlicht*.¹⁵ De term romantisch hanteert Mannheim vanwege de verbinding van deze denkstijl met de traditionalistische cultuur van de *Romantic Movement*. In de romantische denkstijl worden gebeurtenissen in hun ruimtelijke en tijdelijke context gezien. De term verlicht – *natural law thinking* – verwijst naar het geloof in de wetenschap en in de mogelijkheid om de fundamentele wetten van onze wereld te ontdekken. In de verlichte denkstijl worden gebeurtenissen eerder gezien als uitingen van algemene natuurwetten.

Romantic thought views events and phenomena in their concrete, specific and detailed manifestations in space and time, as they appear directly to the observer. By contrast, natural law thinking privileges the abstract; it transcends the actual present and focuses on abstract possibilities. It looks beyond

¹⁵ De termen romantisch en verlicht zijn problematische etiketten, omdat ze geassocieerd worden met gevoelsmatig en intuïtief versus rationeel en wetenschappelijk. Een betere aanduiding van het onderscheid in denkstijlen is wellicht een denkstijl waarin het accent ligt op participeren in de wereld versus een denkstijl waarin het accent ligt op inwerken op de wereld. In hoofdstuk 5 ga ik daar nader op in.

concrete reality, beyond appearances; events are perceived as epiphenomena, as if they were merely accidental manifestations of an essence seen as independent from the context and from history. (Fargion, 2006, p. 258).

Sociaal werkers met een verlichte denkstijl concipiëren hun werk in duidelijk te onderscheiden methodische stappen. Daarin is er een heldere scheiding tussen diagnose, interventie en evaluatie. De evaluatie is daarbij afgestemd op de diagnose en de daarbij gestelde doelen. De sociaal werkers met een romantische denkstijl werken veel minder vanuit een methodisch stappenmodel en zien de diagnose niet zozeer als een fase die doorlopen wordt voordat een interventie gepleegd wordt. Zij ervaren veeleer hun bemoeienis van het begin af aan als onderdeel van de interventie. Professionele ethische uitgangspunten, meer dan abstracte, rationele regels, zijn voor hen de richtlijnen voor hun werk. Kunneman (2009, p. 50) maakt een vergelijkbaar onderscheid als hij het heeft over *het sensibel oordeelsvermogen*, waarbij het niet gaat om het toepassen van algemene regels op een bijzondere situatie, maar om het adequaat interpreteren van een bijzondere situatie aan de hand van algemene regels.

Tegen de verwachting in maken de werkers met de romantische denkstijl veel gebruik van theorie, maar dan op een andere manier dan de werkers met een verlichte denkstijl: “contact with theory stimulates reflection, helps practitioners to think of their work in a different way, and indicates new ways to interpret reality.” (Fargion, 2006, p. 267). Werkers met een verlichte denkstijl willen graag gebruik maken van theoretische modellen en bewezen effectieve methoden, maar raken vaak teleurgesteld in de theoretische modellen, omdat die niet de concrete richtlijnen biedt, die zij ervan verwachten.

De verlichte denkstijl sluit aan bij toepassing van *research based theory and technique* in het werk *on the high grounds* (Schön, 1983, 1987) waar de problemen zich voor de deskundigen voordoen als duidelijk gedefinieerde kwesties, die benoemd en behandeld kunnen worden op basis van formele abstracte theorieën. De romantische denkstijl sluit meer aan bij het werk in *the swampy lowland*, waarbij de deskundigheid voor een belangrijk deel gelegen is in het vermogen om verschillende kennisbronnen te gebruiken “in order to frame and reframe problems, as well as acting on problem resolution.” (Fargion, 2006, p. 256).

Welke denkstijl sociale professionals hanteren, wordt beïnvloed door de externe druk vanuit de maatschappelijke en politieke omgeving. Zo blijkt in het onderzoek van Van Hassel, Tonkens en Hoijtink (2012) onder jeugdzorgwerkers een grote behoefte te

bestaan aan houvast, aan helderheid en aan veiligheid. “Deze behoeften komen groten-deels voort uit angst en onzekerheid bij jeugdhulpverleners om bijvoorbeeld te worden aangeklaagd als er iets misgaat met de jongeren.” (Van Hassel, Tonkens en Hoijtink, 2012, p. 6). Veel jeugdzorgwerkers omarmen vanuit dat gevoel van onveiligheid de bureaucratische verantwoording, inclusief het hanteren van protocollen. Fargion noemt in haar onderzoek het streven geen fouten te maken en risico’s te vermijden als een belangrijk motief voor de verlichte denkstijl.

Vanuit de verschillende manieren van denken over het werk wordt er ook verschillend gedacht over het wat en het hoe van professioneel leren. In de verlichte denkstijl vervult de feedbackcyclus een belangrijke rol: door heldere informatie over het resultaat van het werk, afgemeten aan gestandaardiseerde maatstaven, weet de professional of het beoogde resultaat bereikt is of niet, en kan hij zijn aanpak zo nodig aanpassen. Die manier van (werken en) leren houdt een gerichtheid in op het behalen van vooraf geformuleerde resultaten en op het steeds verder ontwikkelen van methoden en programma’s om die resultaten te behalen.

Vanuit de romantische denkstijl wordt eerder de nadruk gelegd op het verder ontwikkelen van het eigen vermogen om situaties in te schatten en de goede werkwijze te kiezen. Dat vermogen wordt onder andere door reflectie en door elkaar kritisch te bevragen naar een hoger niveau gebracht. De maatstaven voor goede praktijken zijn in deze denkstijl minder gestandaardiseerd en meer contextueel. De gedachte is dat het in het sociaal werk veelal gaat om situaties waarin de problematiek en de wenselijke aanpak niet zonder meer gegeven zijn. De goede praktijk – vakmatig en moreel – komt vooral voort uit de professionele kwaliteiten. Het leren dat bij deze opvatting aansluit is een persoonlijk leren, waarbij eerder een accent gelegd wordt op het verder ontwikkelen van professionele deugden.

Jacobs (2013) spreekt, in het kader van een masteropleiding voor leraren, over twee visies op professionele ontwikkeling: “de ontwikkeling van expertise die een sterke kennis- en vaardighedenbasis veronderstelt enerzijds, en de ontwikkeling van een kritisch onderzoekende houding en beoordelingsvermogen waarvoor geen specifieke inhoudelijke kennis is vereist.” (Jacobs, 2013, p. 6). Dat bij deze vorm van leren geen specifieke kennis is vereist, is wellicht een minder gelukkige formulering. Het gaat wel om kennis maar, zoals Fargion beschrijft, niet om algemeen toepasbare kennis en methoden, maar om kennis die gebruikt wordt om te reflecteren op praktijkervaringen, op keuzes die gemaakt zijn en op de overwegingen die daarbij spelen. Daarbij gaat het

ook om morele overwegingen en uitgangspunten, die in een kritische dialoog met vakgenoten en cliënten opnieuw overwogen worden.

De twee denkstijlen en de daarbij aansluitende vormen van praktijkverbeteringen worden door Baart et al. (2011, p. 107) benoemd als een gerichtheid op het ontwikkelen en verspreiden van 'beste praktijken', en als een gerichtheid op de ontwikkeling van 'excellente practici'. Het is een open deur om te concluderen dat beide vormen van leren van belang zijn, maar duidelijk is ook dat tussen de onderliggende opvattingen en de daarmee corresponderende praktijken om leren en ontwikkeling te bevorderen spanningen bestaan. Waar het accent op gelegd dient te worden is afhankelijk van de omstandigheden en van de fase van ontwikkeling van de betreffende professionals. Een accent op de ontwikkeling van de persoonlijke kwaliteiten – de ontwikkeling van 'excellente practici' – lijkt vooral voor professionals, die al enige tijd als professional werkzaam zijn, de aangewezen weg.

De algemene conclusie die uit de literatuuranalyse te trekken is ten aanzien van de ontwikkeling van de professionele kwaliteiten, is dat professionele ontwikkeling niet alleen de optelsom van het verder ontwikkelen van kennis, vaardigheden en houding, maar “het vernieuwen en integreren van weten en handelen in een zich ontwikkelende en belichaamde professionele manieren van ‘zijn’” (Jacobs, 2010, p. 16, zie ook Dall’Alba, 2009). Vanuit deze gedachte wordt in deze studie gesproken over persoonlijk–professionele ontwikkeling. Dat wil niet zeggen dat de individuele professional zich in zijn eentje en naar eigen goeddunken ontwikkelt. De gedachte is veeleer dat die persoonlijk–professionele ontwikkeling vorm krijgt in de institutionele en organisatorische context en in het kader van de routines, normen en tradities van de professie.

In het navolgende analyseer ik wat er in de literatuur gezegd wordt over hoe dat leren vorm gegeven kan worden en hoe verantwoording aan dat leren kan bijdragen of, beter gezegd, hoe verantwoording en leren samengebracht kunnen worden.

Professionele ontwikkeling en de wijze van verantwoorden

Uit de analyse van de aard van het werk van sociale professionals en de daarvoor benodigde kwaliteiten mag duidelijk geworden zijn dat er bij leren van verantwoorden meer gevraagd wordt dan de terugkoppeling van resultaten, zeker daar waar het de aanpak van complexe en niet eenduidig omschreven kwesties betreft. Om aan te sluiten bij persoonlijk–professioneel leren moet de wijze van verantwoorden en evalueren aan een aantal voorwaarden voldoen. Onder drie noemers werk ik die voorwaarden nader uit: (1)

de lerende evaluatie: een evaluatie waarin er niet alleen aandacht is voor de mate waarin vooraf bepaalde doelen en prestaties bereikt zijn, maar ook voor wensen, vragen en zorgen die tijdens de uitvoering naar voren komen; (2) *professioneel eigenaarschap en zelfgestuurd leren*: professionals die mede-eigenaar zijn van de maatstaven die gehanteerd worden bij de bepaling van de waarde van de sociale praktijken en eigenaar zijn van hun leerproces en (3) *sociaal leren op de werkplek*: de vormgeving van sociaal leren op de werkplek in communities of practice en van evalueren als *a social practice in itself* (Abma en Widdershoven, 2008).

De lerende evaluatie

Het motto *van controleren naar leren* van het toenmalige kabinet in reactie op het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004) noemde ik al in de aanvang van dit hoofdstuk. Als controle sterk voorop staat, is het appel dat van verantwoorden uitgaat eerder om *antwoorden* te geven dan om *vragen* te stellen. Verantwoording, monitoring en kwaliteitssystemen resulteren in defensief gedrag als daarin het controle-element de boventoon voert (De Bruijn 2001). Uitvoerend professionals gaan zich dan richten op het naleven van regels en procedures en gaan vooral antwoorden geven, dat wil zeggen zoveel mogelijk bevestigen dat de zaken lopen zoals ze moeten lopen.

Met het oog op leren is het problematisch als werkers gestimuleerd worden om te melden dat alles volgens plan verloopt. Mol verwoordt dat helder: “[Het is] eigenaardig dat op dit moment in verantwoordingspraktijken meestal hulpverleners wordt gevraagd om te bewijzen dat het goed is wat ze doen. Dat het werkt. Professionals moeten zichzelf alsmaar prijzen; niets betwifelen, geen lastige vragen stellen. Terwijl verbeteren toch begint bij het erkennen van knelpunten; bij het inzicht in wat er, alle goede bedoelingen ten spijt, slecht uitpakt.” (Mol, 2006, p. 117). Dat bij verantwoorden niet antwoord geven, maar vragen stellen voorop staat, is een eerste vereiste wil verantwoorden leerzaam zijn.

Een tweede vereiste is dat er betekenis gegeven wordt aan gegevens. Verantwoorden op prestaties suggereert dat de resultaten het enige is dat er echt toe doet. Vooral als de prestaties kwantitatief benoemd worden, is er de suggestie dat de cijfers voor zich spreken. Voor leren is echter van belang dat gegevens over resultaten geduid worden en zo betekenis krijgen. Het belang van betekenisgeving is door Weick (1995) sterk benadrukt met de term *sensemaking*. *Facts and figures* worden pas relevant en leerzaam als die geduid zijn. Welke gegevens zijn van belang en in welk groter verband kunnen

de gegevens geplaatst worden. En er moet zicht zijn op hoe de resultaten tot stand zijn gekomen. Voor leren van verantwoorden – ook als het gaat om verantwoording op prestaties – is het noodzakelijk een analyse van het proces te maken. Van der Geer-Rutten-Rijswijk (2008) komt in een onderzoek in de zorg tot de conclusie dat informatie over eindresultaten alleen bij routinewerk leidt tot betere prestaties. Bij complexe werkzaamheden levert feedback op het *proces* meer leerrendement op. Een sterke focus op eindresultaten kan dan zelfs een negatief effect hebben op het leren en daardoor op de daarop volgende prestaties. Werkers gaan dan meer hun best doen zonder te weten hoe ze de taak beter kunnen aanpakken en blijven dan, maar nu met extra inspanning, dezelfde fouten maken.

Willen vragen stellen, gegevens duiden en het proces analyseren tot hun recht komen, dan is een flexibele evaluatiemethodiek noodzakelijk. Als een minder strakke evaluatievorm die nadrukkelijk gericht is op leren, wordt in de literatuur *de lerende evaluatie* beschreven. In de lerende evaluatie is men niet alleen gericht op de objectieve beoordeling van de mate waarin vooraf gestelde doelen bereikt zijn, maar ook op de vragen van betrokken professionals. Op die manier wordt bewerkstelligd dat de aanbevelingen, de conclusies en adviezen die uit de evaluatie voortkomen, aansluiten bij de vragen van betrokken professionals en dan ook gebruikt worden (Edelenbos en Van Buuren, 2005).

In de klassieke evaluatie wordt na de interventie nagegaan in welke mate de vooraf gestelde doelen bereikt zijn. In de lerende evaluatie worden zowel de vooraf bepaalde doelen, als de *claims concerns and issues* (Guba en Lincoln, 1994) d.w.z. de positieve verwachtingen, de negatieve verwachtingen of zorgen van betrokkenen en de discussiepunten die tijdens de uitvoering ontstaan, bij de evaluatie betrokken. In een lerende evaluatie wordt dan ook gekeken naar niet-bedoelde en niet-verwachte effecten. Die effecten zijn vaak minstens zo belangrijk als de officiële doelen van het programma (Perrin et al., 2007, p. 257). Dat betreft zowel de negatieve effecten als de positieve 'bijvangst'.

Bij die bredere insteek van evalueren kunnen ook de oorspronkelijke doelen ter discussie komen te staan. Dan is niet alleen de vraag aan de orde of het werk goed is uitgevoerd, maar ook of wel het goede werk is gedaan. In de terminologie van Argyris en Schön (1978) gaat het dan niet alleen over *single-loop*, maar ook over *double-loop* leren. Single-loop leren omschrijven Argyris en Schön als volgt: "When the error detected and corrected permits the organization to carry on its present policies or achieve its present objectives, then that error-and-correction process is single-loop learning." (Argyris and

Schön, 1978, p. 2–3). Bij double-loop leren worden eveneens onderliggende waarden en veronderstellingen (kaders, doelen, beleid) ter discussie gesteld. “Double-loop learning occurs when an error is detected and corrected in ways that involve the modification of an organization’s underlying norms, policies and objectives.” (Argyris and Schön, 1978: 2–3).

In de open en flexibele manier van evalueren, die bepleit wordt om leren te faciliteren, wordt maatwerk gevraagd ten aanzien van degenen die bij de evaluatie betrokken worden. Abma en Widdershoven (2008) bepleiten nadrukkelijk het betrekken van stakeholders bij de *responsieve* evaluatie:

In such a highly ambiguous situation detailed information from the perspectives of insiders and dialogues among stakeholders are required to understand and explain the programme quality or effectiveness. A responsive evaluation will help to unravel the ambiguity and enhance the mutual understanding between different stakeholders.

(Abma en Widdershoven 2008, p. 221).

Al met al wordt duidelijk dat het zo inrichten van verantwoorden dat deze bijdraagt aan leren niet slechts een technische operatie is, waarbij resultaten gemeten en teruggekoppeld worden. Een lerende evaluatie is veeleer *a social practice in itself* (Abma en Widdershoven, 2008), waarbij de werkwijze afgestemd moet worden op de situatie en op de betrokkenen.

Professioneel eigenaarschap en zelfgestuurd leren

Een tweede voorwaarde voor leren van verantwoorden is het mede-eigenaarschap bij de professionals ten aanzien van zowel het verantwoorden als het leren. Wil de evaluatie van praktijken bijdragen aan de persoonlijk-professionele ontwikkeling van de sociaal werker dan is het zaak dat de inzichten uit de evaluatie door de professional herkend en erkend worden. De professional moet mede-eigenaar zijn van de conclusies die uit evaluaties voortkomen.

Mede-eigenaarschap van de maatstaven die bij verantwoording op prestaties gehanteerd worden is volgens Van Dooren (2006) voor leren belangrijker dan de objectiviteit van de criteria: “The benefit of impartiality is less pressing than the need for ownership of the findings by those who will have to learn from it.” (Van Dooren, 2006, p. 176). Objectiviteit en eenduidigheid is van belang voor externe verantwoording en voor intern

management, maar voor wat Van Dooren (2006) *the research function* noemt – onderzoek en leren – hebben de diversiteit aan gegevens en de erkenning door betrokkenen de grootste prioriteit. Alleen een rijke en door betrokkenen onderschreven diagnose is leerzaam. Daarvoor dienen evaluatiecriteria niet alleen vooraf en top-down, maar ook vanuit de uitvoering bottom-up geformuleerd te worden.

In het vorige hoofdstuk was een van de conclusies dat het professionele perspectief gehonoreerd dient te worden, wil verantwoording voor professionals betekenisvol zijn. Het professionele perspectief in verantwoordingen benoemt Mol (2006), sprekend over de verpleegkundige zorg voor diabetes patiënten, als verantwoorden *in zorg-eigen termen*. Voor de ‘zorg’ die sociaal werkers hebben voor hun cliënten geldt dat evenzo. In de terminologie van MacIntyre (1981) moeten de criteria betrekking hebben op het ‘goede’ dat in de praktijk zelf vervat is, op “goods internal to that form of activity” (p. 187). In de *sociaal-werk-eigen* verantwoording gaat het eerder om processen dan om resultaten, en om de kleine doelen van het uitvoerend sociaal werk dan om de grote doelen van het sociaal beleid. “Goede zorg kenmerkt zich erdoor dat ze, interactief, vasthoudend en kalm, naar beter blijft streven.” (Mol, 2004, p. 10). In verantwoordingen waarin (ook) deze of vergelijkbare procestermen gehanteerd worden zullen veel professionals zich herkennen en dat is een belangrijke basis om zich door de conclusies van evaluaties aangesproken te voelen.

Het belang van eigenaarschap en verantwoording nemen wordt mooi verhelderd door het onderscheid dat Halachmi (2002) maakt tussen accountability en performance. Performance gaat over presteren naar eigen maatstaven en accountability over iets goed gedaan hebben volgens de officiële richtlijnen. Alleen performance levert een *sense of achievement*: “Performance is about feeling good about alleged results and having a sense of achievement, while accountability is about feeling right, safe, and capable of defending an official (formal) record.” (Halachmi, 2002, p. 86). Performance heeft volgens Halachmi van doen met “self-examination and an internal search for insights and relevancy, while accountability involves external scrutiny and relatively rigid use of preestablished legal or professional standards.” (idem). Persoonlijk-professioneel leren sluit aan bij performance, bij een sense of achievement of net het ontbreken daarvan, terwijl accountability, zoals door Halachmi beschreven, blijft steken in het leren te voldoen aan externe normen.

Voor het leren van verantwoorden is het niet alleen van belang dat de verantwoording als passend en eerlijk ervaren wordt, ook de legitimiteit van degene die oordeelt is van

belang. Lerner en Tetlock (1999) komen vanuit een overzicht van de literatuur over psychologische effecten van accountability tot de conclusie dat het vooruitzicht dat verantwoording gevraagd zal worden over een te nemen beslissing slechts onder voorwaarden leidt tot een zelfkritische houding en tot leren. Die voorwaarden hebben vooral betrekking op de relatie met het forum waaraan verantwoording wordt afgelegd.

Self-critical and effortful thinking is most likely to be activated when decision makers learn prior to forming any opinions that they will be accountable to an audience (a) whose views are unknown, (b) who is interested in accuracy, (c) who is interested in processes rather than specific outcomes, (d) who is reasonable well-informed, and (e) who has a legitimate reason for inquiring into the reasons behind participants' judgments.

(Lerner and Tetlock, 1999, p. 259).

In aansluiting op het mede-eigenaarschap van de verantwoording en de legitimiteit van het verantwoordingsforum, is voor persoonlijk-professioneel leren ook de zelfsturing van het leren van belang. In het dominante scholingsmodel ten aanzien van deskundigheidsbevordering en van human resource management wordt veelal uitgegaan van een competentieprofiel en van een diagnose ten aanzien van de competentie-aspecten die de betreffende professionals nog onvoldoende beheersen. Via nascholing en scholing op de werkplek worden die deficiënties weggewerkt. Het dominante discours is met andere woorden "a discourse that focuses on the professional as deficient and in need of developing and directing rather than on a professional engaged in self-directed learning." (Webster-Wright, 2009, p. 712). Persoonlijk-professioneel leren verhoudt zich slecht tot het wegwerken van door anderen geconstateerde deficiënties. Dat wil zeggen dat bij het leren het accent niet zozeer op de transfer van inhoud ligt, maar meer op het ondersteunen en organiseren van leerervaringen.

Dat het professioneel leren geen losstaande activiteit is, en dat het daarbij niet alleen gaat om nieuwe kennis, wordt verwoord door de Gezondheidsraad:

Leren betekent niet alleen dat de eigen kennis met iets 'van buitenaf' wordt aangevuld; het is evenzeer herbezinning op de eigen ervaringskennis onder invloed van nieuwe informatie. Veranderingen aanbrengen in professionele kennis is dus lastig omdat zoiets in feite ook vraagt om 'deconstructie' en 'ont-routinisering' van de opgebouwde ervaring, "om ruimte te maken voor

het invouwen, het implementeren, van nieuwe inzichten.
(Gezondheidsraad, 2000, p. 35).

Sociaal leren op de werkplek

Een derde voorwaarde voor het zo inrichten van verantwoorden dat verantwoorden bijdraagt aan leren is dat er vorm gegeven wordt aan het *sociale* aspect van het leren op de werkplek. Leren wordt in belangrijke mate mogelijk gemaakt door met vakgenoten praktijken te evalueren en op praktijken te reflecteren. Voor dat sociaal leren op de werkplek worden in de literatuur drie concepten veelvuldig genoemd: het ambachtelijk leren (Titchen, 2003, Van der Laan, 2006; Sennett, 2008), de *Communities of Practice* of professionele leergemeenschappen (Wenger, 2010, Baart, 2008, 2011) en de (gezaamenlijke) kritische reflectie (Van Woerkom, 2003, 2011; Kwakman, 2001, 2011).

Ambachtelijk leren wordt door Sennett (2008) uitgebreid beschreven in zijn boek *De ambachtsman*. Volgens Sennett is er een analogie tussen het leren van ambachtelijke vaardigheden – in een werkplaats met meester–gezel verhoudingen – en het leren van (professionele) sociale vaardigheden: om te leren iets echt goed en steeds beter te doen is geduldige, 'handmatige' oefening nodig met aandacht voor details. Ambachtelijk leren is ook het leren meebuigen met de weerstand van het materiaal, het accepteren van toeval en van materiële beperkingen en leren omgaan met wat je niet kunt beheersen. Het ambachtelijke leren en de “duurzame, basale menselijke drijfveer, het verlangen om werk goed uit te voeren omwille van dat werk zelf” (Sennett, 2008, p.17) is ingebed in een gemeenschap van vakgenoten in de werkplaats. In de meester–gezel relatie is de meester de expert en de autoriteit met duidelijke maatstaven voor kwaliteit, maar ook degene die niet zozeer *zegt* hoe iets aangepakt moet worden, maar dat *laat zien* door handelingen voor te doen.

Het sociale aspect van ambachtelijk leren wordt ook benoemd in het concept van *critical companionship* (Titchen, 2003) dat vooral in de gezondheidszorg gehanteerd wordt. Critical companionship is een moderne vorm van meester–gezel verhouding: een ervaren collega ondersteunt een jongere collega in zijn professionele ontwikkeling, met “high challenge and high support in a trusting relationship” (Titchen, 2003, p. 33). Voor leren op de werkplek, inclusief leren van verantwoording, is zowel een ondersteunende sociale omgeving nodig als een kritische omgeving.

Voor het leren in groepen van professionals wordt vaak de Communities of Practice – CoP – (Wenger, 2010) genoemd. Een CoP is een groep professionals die elkaar informeel

gevonden hebben door een gedeelde praktijk. Ze spreken op allerlei manieren over hun praktijk: ze bespreken problemen met elkaar, ze wisselen informatie, analyses en visies met elkaar uit, praten met elkaar over hun ambities, fungeren als mentor en coach voor elkaar en ontwikkelen gezamenlijk instrumenten en denkkaders. Groepsdynamische aspecten spelen daarbij een belangrijke rol. “Een CoP staat of valt allereerst met een positieve groepscultuur, waarin men elkaar steunt, gezamenlijk beraadslaagt, bepaalde fundamentele waarden deelt en tegelijk onderlinge verschillen waardeert en benut om van elkaar te leren.” (Baart et al., 2011, p. 198). Van belang is verder dat niet uitsluitend de officiële kennis van theorieën, de methodieken, de handboeken en de best practices, kortom de kennis die goed onder woorden te brengen en overdraagbaar is aan de orde is en erkend wordt, maar ook de persoonlijke kennis en ervaring. In de opzet zoals beschreven door Wenger is een CoP een informele groep die buiten de werkorganisatie georganiseerd is en waaraan de deelnemers op vrijwillige basis deelnemen. Leren in een CoP is in die strakke definitie niet te verbinden met verantwoorden. Door anderen wordt echter ook over CoP's of professionele leergemeenschappen gesproken in groepen of teams *binnen* werkorganisaties. Stolle et al. (2006) geven voor het onderwijs de volgende omschrijving van zo'n professional learning community: “a group of people sharing and critically interrogating their practice in an ongoing, reflective, collaborative, inclusive, learning-oriented, growth-promoting way.” (p. 223). Bij leer-werkgemeenschappen binnen de werkorganisatie is aandacht gevraagd voor de hantering van de spanning tussen managementgestuurd leren en medewerkersgestuurd leren (Van der Waals, 2011). Ook de samenwerking en de groepsdynamiek zijn aandacht vragende factoren.

In het kader van gezamenlijk leren op de werkplek wordt ook vaak het begrip reflectie of beter gezegd de *kritische* reflectie gehanteerd. De theorie van Schön (1983, 1987) over de reflective practitioner heeft daartoe bijgedragen en dat geldt ook voor de theorie van Kolb (1985) over ervaringsleren (Van Woerkom, 2011). Bij die kritische reflectie gaat het weliswaar over persoonlijke denkprocessen, maar het gesprek met vakgenoten is daarvoor een belangrijk platform. Gezamenlijk de praktijk analyseren en evalueren vanuit een kritische blik is een werkvorm die de brug kan slaan tussen leren en verantwoorden. Bij de rationele insteek van kritische reflectie plaatst Van Woerkom (2011) echter ook kanttekeningen. Zij spreekt over een *rationele bias* en bepleit het combineren van rede en emotie. De vraag is of het belang van gezamenlijke reflectie niet te sterk wordt aangezet, omdat een belangrijk deel van het leren op de werkplek wellicht niet zozeer plaatsvindt “door het reflecteren op ervaring, maar door het leren tijdens het

opdoen van ervaring: impliciete, praktische vormen van het bevragen van kennis en het exploreren van identiteiten en realiteiten.” (Van Woerkom 2011, p. 373). Dat laatste sluit dan weer meer aan bij het ambachtelijke leren.

Sociaal leren op de werkplek is een veel gepropageerde gedachte, maar realisatie daarvan blijkt geen gemakkelijke opgave. De ambachtelijke of professionele leergemeenschap, de onderlinge coaching en de gezamenlijke kritische reflectie doen een groot appel op een positieve groepscultuur (Baart et al., 2011). De onderlinge relaties, het onderlinge vertrouwen, maar ook het vertrouwen in eigen kunnen (Van Woerkom, 2003) en de hantering van emoties vragen om een zorgvuldige vormgeving en organisatie van evaluaties. Het belang van eigenaarschap van de verantwoordingen en zelfsturing van het leren, en het belang om niet alleen aan rationele argumenten, maar ook aan emoties en concerns ruimte te geven, maken opnieuw duidelijk dat evalueren geen technische operatie, maar de *social practice in itself* (Abma en Widdershoven, 2008). Het leren waar daarbij op gemikt wordt, is het zelfgestuurd, persoonlijk leren zoals in het eerste deel van dit hoofdstuk omschreven. Dat is nodig omdat het werk van sociaal werkers gekenmerkt wordt door complexiteit en waardegeladenheid, waarvoor een sociale professionele kwaliteit gevraagd wordt die zich verder blijft ontwikkelen in ambachtelijke en normatief reflexieve zin. In het steeds meer expert worden is ook groei in gerichtheid op effecten van het eigen handelen een belangrijk aspect. Daarvoor is verantwoorden een passende activiteit.

Vanuit dit referentiekader analyseer ik in de volgende paragrafen een project bij De Triade en een project bij De Ruit.

Twee praktijkprojecten

Uit de interviews die bij aanvang van het onderzoek bij de drie organisaties gehouden zijn, komt naar voren dat de professionals zich door de prestatiecriteria die in de budgetovereenkomsten met de gemeente zijn vastgelegd, niet ernstig beknot voelen in het geven van een eigen invulling aan hun werk. De vragen over het meebeslissen over de inrichting van het werk en over wat wel en niet tot de eigen taken behoort, behalen scores rond het midden van de schaal (2.6 en 2.2 op een schaal van 1 tot 4), en de vraag “Ik heb het gevoel dat ik zelf kan bepalen op welke manier ik mijn werk doe” scoort met 3.0 daar duidelijk boven. De professionals vinden ook dat ze afwisselend werk hebben en ze voelen een grote verbondenheid met de mensen voor wie ze werken. Ze ervaren

wel een hoge werkdruk en dat is in hun beleving een van de redenen waardoor ze weinig toekomen aan het delen van kennis, hoewel ze daar hebben wel behoefte aan hebben.

Deze uitkomsten zijn besproken in de teams in alle drie de welzijnsorganisaties. Bij De Ruit en bij De Triade is naar aanleiding van de uitspraken over het gebrek aan kennisdeling besloten een verbeterproject op te zetten om teamoverleg zo vorm te geven dat al doende – verantwoordend, evaluerend, reflecterend, elkaar feedback gevend en plannen makend – leren en professionaliseren zou optreden. Het eerste project bij De Ruit is beperkt gebleven tot een viertal gesprekken over hoe het inhoudelijke gesprek en het leren vorm gegeven zou kunnen worden. In het project bij De Triade zijn gedurende een jaar de maandelijkse teambesprekingen met een uur uitgebreid om verantwoorden en leren meer bij elkaar te brengen.

De nagestreefde opbrengsten van de projecten zijn door de staffunctionaris van De Triade geformuleerd en die formulering is ook door De Ruit overgenomen:

- *“Een meer inhoudelijke vervolg/aanvulling op WILL en WWA (Welzijn Website Applicatie)*
- *Een systematiek die waarschijnlijk motiverender is voor medewerkers dan de huidige verantwoordingssystematiek*
- *Een invulling van hetgeen in het reorganisatieplan beoogd wordt (flexibele, taakvolwassen en professionele medewerkers)*
- *Een manier om de essentie van het vak zichtbaar te maken (bruikbaar voor profilering van ons werk en onze specifieke bijdrage in ketens)*
- *Een pilot voor het borgen en verbeteren van de kwaliteit van de professionals (belangrijk voor de kwaliteit van het werk én een eis bij certificering).”*

In deze formulering is de spanning tussen het perspectief vanuit het management en het professionele perspectief duidelijk zichtbaar. De essentie van het vak beter zichtbaar maken en het werk en de specifieke bijdrage in ketensamenwerking profileren zijn motieven voor externe verantwoording. Daarmee wordt gemikt op versterking van de positie van de organisatie ten opzichte van de opdrachtgever – de gemeente – en ten opzichte van eventuele concurrenten. Flexibele, taakvolwassen en professionele medewerkers, en het borgen en verbeteren van de kwaliteit van de professionals, zijn formuleringen in human resource termen. Het sterk benadrukken van flexibiliteit, het zich kunnen aanpassen aan verschillende taakstellingen, wordt vanuit professionaliseringsfilosofie kritisch gezien (Sennett, 1998, Van Woerkom, 2003, Webster-Wright,

2009, Van der Waals, 2011). Flexibele inzet is voor de organisatie van belang, terwijl continuïteit in de taakstelling vanuit professioneel perspectief een belangrijke voorwaarde is om zich ambachtelijk, professioneel en zelfgestuurd verder te kunnen ontwikkelen.

De formulering van het project verwijst qua leeropvatting eerder naar het discours van deskundigheidsbevordering waarbij hiaten in de competenties van professionals opgeheven worden, dan naar het discours van “a professional engaged in self-directed learning” (Webster-Wright, 2009). Het is een eerste kanttekening bij de verhouding tussen managementgestuurd leren en medewerkersgestuurd leren in de opzet van beide projecten. Ik kom daar in de analyse nog op terug.

Teamvorming en evaluatie bij De Ruit

Het eerste project vond plaats bij welzijnsorganisatie De Ruit. Ten tijde van dit project zijn er bij De Ruit weliswaar wijkgerichte teams, maar er worden ook werksoorten en specialisaties onderscheiden. Er is dan ook zowel gebiedsoverleg (locatieoverleg) als vakgebonden overleg (vakgroepen), elk één keer per maand.

In het project nemen zes tiener- en jongerenwerkers deel. Drie werkers zijn werkzaam in hetzelfde wijkteam; de andere drie werkers zijn lid van andere teams. Verder nemen een leidinggevende, de kwaliteitszorgfunctionaris en ik als participierend onderzoeker deel. De leidinggevende is zowel de leidinggevende voor het locatiegebonden team waar drie jongerenwerkers deel van uitmaken, als de ‘aandachtsfunctionaris’ voor het tiener- en jongerenwerk.

In een viertal besprekingen is gesproken over wat de professionals met het op te zetten overleg willen bereiken en hoe ze dat overleg vorm zouden willen geven. Uitgangspunt is dat er volgens de teamleden te weinig inhoudelijk overleg is. Dat was een van de conclusies uit de vragenlijst en de interviews met de deelnemers aan het project.

Door de werkers worden drie verschillende doelen voor verdieping van de inhoudelijke besprekingen genoemd. Er is behoefte aan (1) praktische onderlinge afstemming ten aanzien van activiteiten en projecten, (2) intercollegiale consultatie ter onderlinge ondersteuning bij de hantering van lastige situaties, en (3) het vormgeven van de gezamenlijke verantwoordelijkheid per locatie. Bij de behoefte aan praktische afstemming gaat het bijvoorbeeld over het elkaar informeren over grotere activiteiten die in de wijken voor jongeren georganiseerd worden. Bij het bespreken van hoe je omgaat met lastige

situaties worden bedreigingen, geweld en intimidaties waar werkers mee van doen hebben genoemd. Bij het (meer) vorm geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt vooral gesproken over (het gebrek aan) gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de activiteiten en projecten op de locatie waar drie van de uitvoerend professionals werkzaam zijn.

Er worden in aansluiting bij de drie behoeften ook drie verschillende vormen van overleg voorgesteld: (1) een (licht) overleg waarin men elkaar kan informeren over geplande activiteiten en daarin tot afstemming kan komen, (2) een vorm van intervisie onder vakgenoten (jongerenwerkers) en (3) een geregeld overleg in de wijkteams waarin planning en evaluatie van de wijkgerichte activiteiten aan de orde is. De werkers denken verschillend over de vraag welk overleg prioriteit moet krijgen. De discussie spitste zich daarbij toe op de vraag of de gezamenlijkheid vooral vorm dient te krijgen in het overleg van jongerenwerkers onderling, dan wel van de werkers die in dezelfde wijk werkzaam zijn.

Ten tijde van het onderzoek heeft de gezamenlijke verantwoordelijkheid in die teams nog weinig vorm gekregen. In het jaar, waarin dit onderzoek plaatsvond, is in de organisatie de planningssystematiek opnieuw vormgegeven. In de nieuwe aanpak maakt iedere werker individueel een werkplan. Opzet is dat elke werker over dat individueel werkplan op het einde van het jaar een individuele eindrapportage schrijft. Plannen en rapportages dienen zich te verhouden tot de *mission paper* en de *kaderbrief* op instellingsniveau, tot het *locatieplan* op wijkniveau, tot de *productbegroting* en tenslotte tot *aanwijzingen* van de leidinggevende. In het individuele werkplan moeten de volgende punten beschreven worden: signalen, doelen, activiteiten en geplande resultaten.

Het invullen van het format voor dat individuele werkplan is, volgens de werkers, goed te doen. Problematisch is volgens hen wel dat in die planningssystematiek de gezamenlijke verantwoordelijkheid weinig vorm krijgt. Uitvoerend werkers op dezelfde locatie weten van elkaar niet of nauwelijks wat de ander in het werkplan heeft staan. Er is veel ongenoegen over de minimale afstemming en ook over de minimale terugkoppeling. Een ieder werkt zijn/haar eigen plan uit. Noch het plan, noch de verslaglegging over de uitvoering worden met elkaar besproken. “De verslaglegging daarover wordt, als het goed gaat, een of twee keer per jaar met de leidinggevende besproken, maar van elkaar zie je die plannen niet” (R6), is de kritiek van een van de drie jongerenwerkers die op dezelfde locatie werken. Die jongerenwerker is van mening dat je het individuele werkplan beter niet individueel, maar samen kunt schrijven.

De vraag is of het streven dan het opstellen van een gezamenlijk plan per locatie of per werksoort is. Als mogelijk derde alternatief wordt door de leidinggevende een opzet genoemd waarin vier jongerenwerkers van het noordelijk deel van de stad samen hun individuele werkplannen schrijven. Gezamenlijk de individuele werkplannen schrijven levert volgens de leidinggevende een overzichtelijk en goed hanteerbaar plan op. Een van de jongerenwerkers – voorstander van elkaar informeren over geplande activiteiten – vindt dat het nog pragmatischer moet. “Als ik er zo naar kijk is het nog een ingewikkeld systeem. Er moet gewoon in staan dat bijvoorbeeld drie keer een groot toernooi georganiseerd wordt plus hoe en wanneer.” (R5). Een van de andere jongerenwerkers (R6) pleit net voor een gezamenlijk plan per locatie. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt binnen de instelling wel nagestreefd in de locatieplannen, maar er blijven individuele werkplannen en onduidelijk is hoe die individuele plannen zich verhouden tot het locatieplan. Is het locatieplan de optelling van de individuele plannen of moeten de individuele plannen een afgeleide zijn van het locatieplan? De jongerenwerker die een gezamenlijke verantwoordelijkheid vorm wil geven, bepleit het belang van het locatieplan: “Je hebt meer aan één concreet locatieplan met daarin wie waarvoor verantwoordelijk is.” (R6). Zij bepleit dat er eerst een gezamenlijk plan gemaakt wordt en dat er dan taken verdeeld worden, terwijl nu andersom wordt gewerkt. “Dan werken zes mensen met een individueel werkplan met dezelfde doelgroep”, is haar stelling.

Dat er wijkgericht gewerkt moet worden en dat locatieplannen dus leidend moeten zijn is voor de andere werkers geen uitgemaakte zaak. Als belangrijk argument wordt genoemd dat jongeren zich niet aan de wijkgrenzen houden: “Je houdt toch altijd jongeren die naar andere wijken gaan.” (R3). Deze jongerenwerker is voor een werkplan op stadsdeelniveau voor het jongerenwerk en voor een overleg van jongerenwerkers op stadsdeelniveau.

Door de kwaliteitszorgfunctionaris wordt kwaliteitszorg als kapstok voor het teamoverleg bepleit. Het werken met de kwaliteitszorgcyclus blijkt (nog) weinig praktisch te zijn. De kwaliteitszorgfunctionaris komt, min of meer tot haar eigen verbazing, tot de conclusie dat er weliswaar veel plannen op papier staan, maar dat evaluaties van gezamenlijke plannen (locatieplannen, gebiedsplannen, wijkplannen) in teams niet alleen niet plaatsvinden, maar ook helemaal niet gepland zijn: “De PDCA-cyclus wordt helemaal niet afgemaakt.”

Door een van de jongerenwerkers wordt verwezen naar eerdere besprekingen waarin individuele presentaties werden verzorgd en collega's daar feedback op gaven. Dat

werkte voorheen op verschillende locaties goed, “al waren er toen ook mensen die de hakken in het zand zetten.” (R1). Op de locatie, waar drie van de teamleden nu werkzaam zijn, zijn dat soort besprekingen weggezakt door “gebrek aan tijd” (R3) en omdat “er steeds meer andere dingen moeten.” (R1). “Er is nu ook veel overleg dat gaat over voorzieningen, over beheerszaken.” (R6). Volgens de teamleden worden die inhoudelijke besprekingen niet geëntameerd omdat er niemand is die daar het voortouw in neemt. In principe zou de gebiedsmanager die besprekingen moeten entameren, maar die heeft daar geen tijd voor, omdat het gebied en dus het aantal medewerkers te groot is.

De gesprekken hebben niet verder gevoerd dan de boven beschreven discussies over doelen en alternatieven. Het project is niet voortgezet vanwege een op handen zijnde reorganisatie. Het werd op dat moment niet opportuun gevonden het project voort te zetten, omdat er sprake was van vergaande reorganisatieplannen en personele wijzigingen in de bezetting van leidinggevende functies.

De reorganisatie is een half jaar later ingevoerd. Een belangrijk oogmerk van de reorganisatie was de versterking van de planning & control cyclus en de verbetering van de afstemming tussen de vraag van de gemeente en het aanbod van De Ruit. Gekozen is voor een strakkere aansturing van het werken met de individuele werkplannen en bespreking van de resultaten in functioneringsgesprekken tussen teamleiders en individuele professionals. Dat kan moeilijk anders geïnterpreteerd worden dan als een maatregel om de sturing en controle te versterken en niet als stimulering van sociaal leren op de werkplek en van zelfgestuurde professionalisering.

Teamoverleg en de externe verantwoording bij de Triade

In het tweede project, het project bij De Triade is gedurende een jaar gewerkt aan verbetering van het inhoudelijk overleg in een bestaand wijkgericht team van 11 werkers. Maandelijks vond er een overleg plaats onder leiding van de regiomanager, met deelname van een programmamanager, een secretaresse als notulist en ik als participerend observant. De tijd voor deze maandelijks teambesprekingen was voor dit project gedurende een jaar met een uur uitgebreid. Dit deel van de bijeenkomsten werd steeds voorbereid door de programmamanager en mij, in de rol van participerend onderzoeker.

In het overleg van dit team lukte het in de voorgaande periode weinig om goede inhoudelijke evaluaties te houden. Het verantwoorden van het werk was een moeizame administratieve procedure, die weinig motiverend was voor de uitvoerend professionals. In de analyse van de leidinggevendenden heeft dat ook van doen met het gebrekkige

vermogen van de werkers om methodisch te werken en over het werk methodisch te rapporteren. Er is in de beginfase van dit project, maar losstaand van het project, voor de medewerkers een scholing methodisch werken verzorgd. Die scholing had tot doel de vaardigheid van sociaal werkers in methodisch werken te verbeteren: doelen formuleren, activiteiten opzetten en uitvoeren, en registreren, evalueren en rapporteren. Bij deze scholing past de kanttekening dat dit eerder een vorm van deskundigheidsbevordering is die gericht is op het verhelpen van een gebrek in de deskundigheid – een deficiëntie – van de sociaal werkers, dan dat het een vorm is van *self-directed learning* (Webster-Wright, 2009) door professionals.

De opzet van het project was niet zozeer ingegeven door een vermeende deficiëntie bij de werkers, maar door het door uitvoerend professionals en leidinggevenden ervaren tekort aan inhoudelijk overleg. Opzet van het project was dan ook om, door extra overlegtijd en meer aandacht voor voorbereiding van de bijeenkomst, al doende in dit team een nieuwe werkwijze te ontwikkelen waarmee bespreking van de inhoud van het werk meer tot zijn recht zou komen. Bij gebleken succes, zou die werkwijze dan vervolgens in andere teams geïntroduceerd worden.

De bijeenkomsten

Bepalend voor de agenda van het teamoverleg was de werkplancycclus, waarin vastgelegd is wat er wanneer in het jaar dient te gebeuren met het oog op offerte en verantwoording (zie Figuur 5). Dat de werkplancycclus uitgangspunt voor de besprekingen was, heeft niet ter discussie gestaan. Streven was immers om de besprekingen die voortvloeien uit het werken conform offerte en daar verantwoording over afleggen zo vorm te geven dat de inhoud van het werk meer tot zijn recht zou komen. Doel was tot meer inhoudelijke besprekingen te komen, zowel wat betreft terugkijken en evalueren als wat betreft plannen maken, nieuwe werkwijzen introduceren of bestaande werkwijzen aanpassen. Gedachte was ook daarmee verdere professionalisering te stimuleren en te faciliteren. De opzet was de in de werkplancycclus opgenomen onderwerpen zo te bespreken dat de planning & control cycclus 'rond' gemaakt werd. Dat betekent dat het in de teambesprekingen niet alleen gaat over verantwoorden, rapporteren en evalueren, maar ook over wijkanalyses, nieuwe plannen en een activiteitenkostenbegroting maken voor de komende periode, alsmede de voorbereiding van het overleg met de wijkmanager.

<i>Wanneer</i>	<i>Wat</i>	<i>Wie</i>
Oktober	Afspraken over de thema's 1 en 3 ¹⁶ ten aanzien van de precieze inzet in het eerste halfjaar van het daarop volgende jaar.	1 ^{ste} aanzet door jongerenwerkers en opbouwwerkers i.s.m. het regio management. Dit wordt voorgelegd aan de wijkmanager. Definitieve afspraak wordt in november vastgesteld door regio manager en wijkmanager.
Januari	Schrijven of actualiseren werkplan per wijk gebruikmakend van de definitieve afspraken met DWS ¹⁷ per wijk.	Het wijkteam onder leiding van het regio management. Op basis van individuele plannen van aanpak.
Februari	Maken van een activiteiten-kostenbegroting per wijk.	Het wijkteam onder leiding van het regio management.
April	Afspraken over het thema 2 ten aanzien van de precieze inzet in het volgende schooljaar.	1 ^{ste} aanzet door de programmabegeleider in afstemming met de medewerkers uit het gebied en i.s.m. het regio management. Dit wordt voorgelegd aan de betreffende OWS coördinatoren. Definitieve afspraak wordt in juli vastgesteld door OWS coördinatie en Regio management.
Mei	Maken van de 1 ^{ste} rapportage van het betreffende kalenderjaar.	Iedere individuele medewerker levert op taakniveau inhoudelijke gegevens aan. Zie verder planning rapportages.
Juni	Afspraken over de thema's 1 en 3 ten aanzien van de precieze inzet in het tweede halfjaar van het daarop volgende jaar.	1 ^{ste} aanzet door jongerenwerkers en opbouwwerkers i.s.m. het regio management. Dit wordt voorgelegd aan de wijkmanager. Definitieve afspraak wordt in juli vastgesteld door regio manager en wijkmanager.
November	Maken van de 2 ^{de} rapportage van het betreffende kalenderjaar.	Iedere individuele medewerker levert op taakniveau inhoudelijke gegevens aan. Zie verder planning rapportages.

Figuur 5 De werkplancyclus van De Triade.

In het project hebben een negental teambesprekingen plaats gevonden, waarin telkens verschillende stappen uit de werkplancyclus aan de orde waren: de wijkanalyses, de rapportage over de voorafgaande periode, de voorbereidingen van het overleg met wijkmanager, het opstellen van de doelen van het wijkwerkplan, de vertaling van wijkwerkplan naar individuele plannen en de presentatie aan elkaar over afgeronde en

¹⁶ Thema 1 is Leefbaarheid en integratie, thema 2 is Open Wijk School en opvoedingsondersteuning en thema 3 is Preventie en investeren in jongeren.

¹⁷ DWS = Directie Wijk en Stad van de gemeente. De afdeling Wijkmanagement is één van de vijf afdelingen, die onder deze directie valt.

lopende projecten en activiteiten vanuit de verschillende werksoorten. De werkwijze in de teambijeenkomsten was dat steeds eerst de gebruikelijke werkoverlegpunten besproken werden – mededelingen, ontwikkelingen in de verschillende werksoorten, afspraken ten aanzien van uitvoering van taken e.d. – en dat vervolgens in een tweede deel van de bijeenkomst een van de onderwerpen uit de werkplancycclus gedurende een à anderhalf uur besproken werd.

Voor die besprekingen is gezocht naar passende werkvormen en is enkele keren voorbereidend werk gevraagd van de deelnemers. Zo is gevraagd aan te geven welke ontwikkelingen in de wijk van belang zijn (ten behoeve van een wijkanalyse), welke taken/activiteiten men wilde behouden of wijzigen (ter voorbereiding van het gesprek met de wijkmanager), is een rapportage gevraagd over de afgelopen periode en is gevraagd naar de gewenste planning van de inzet voor de nieuwe periode.

Qua rapportages is in eerste instantie een rapportage gevraagd conform het geldende format. Dat format is vorm gegeven aan de hand van de verschillende thema's uit de offerte (in totaal 6) en kent per thema resultaten, ontwikkelingen en signalen. In tweede instantie is gekozen voor een presentatie per werksoort (jongerenwerk, opbouwwerk, projecten) om een inhoudelijke bespreking beter tot zijn recht te laten komen.

De evaluatie

In de evaluatie werd geconcludeerd dat de besprekingen heel informatief waren, maar dat het slechts in beperkte mate gelukt is om te komen tot analyse van praktijken, tot gezamenlijke kritische reflectie, tot aanpassingen in werkwijzen en daarmee tot verdere professionalisering. De werkzaamheden zijn besproken in de zin van 'wat doen we en wat komen we daarin tegen'. Vragen in de zin van 'doen we wel de goede dingen' of 'doen we de dingen wel goed', zijn slechts incidenteel aan de orde geweest. Knelpunten die in de wijk speelden, zijn wel genoemd, maar hebben in de bijeenkomsten weinig geleid tot inhoudelijk overleg over hoe daarmee om te gaan. Hoe de werkzaamheden van de leden van het team geëvalueerd worden door de wijkbewoners, door de deelnemers aan activiteiten en door de opdrachtgever, was enkele malen aan de orde, maar ook dat is niet verder uitgediept en heeft niet tot conclusies met betrekking tot de verdere aanpak geleid. Er was, kortom, wel sprake van elkaar informeren, maar weinig van gezamenlijk evalueren en daar conclusies aan verbinden.

Analyse

Het project bij De Ruit laat een aantal overwegingen zien die bij de betrokken professionals spelen ten aanzien van gezamenlijke verantwoordelijkheid en zich in gezamenlijkheid verder willen ontwikkelen. Duidelijk is dat een welzijnsorganisatie als De Ruit ten tijde van dit onderzoek een grote organisatorische complexiteit kent. De hoofdindeling wordt gevormd door de indeling in wijken, en in werksoorten, maar daarnaast is er nog sprake van stedelijk aanbod en zijn er een groot aantal projecten en activiteiten onder de noemer maatwerk of flexibel aanbod. De inmiddels bijna overal in het land ingevoerde wijkteams lijken wat dit betreft een beter perspectief te bieden. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bepaald gebied is daarbij uitgangspunt van beleid. De sociale wijkteams bieden zodoende een betere basis voor gezamenlijke verantwoordelijkheid en om elkaar aan te spreken en te bevragen. De uitspraken van de jongerenwerkers in het project bij De Ruit laten ook kanttekeningen zien bij de gebiedsgerichte werkwijze: “Je houdt toch altijd jongeren die naar andere wijken gaan.” (R3). En de vraag blijft of een zekere specialisatie van sociaal werkers niet gevraagd is omdat de verschillende werkzaamheden verschillende eisen stellen. Welke keuzes daarin ook gemaakt worden, voor het streven naar op leren gericht verantwoorden is gezamenlijke verantwoordelijkheid van het team, waarin de verantwoordingen besproken worden, een belangrijke voorwaarde.

Met het oog op een op leren gerichte verantwoording is de terughoudendheid van een aantal jongerenwerkers ten aanzien van een gezamenlijke verantwoordelijkheid die boven het praktische niveau uitgaat een opmerkelijk gegeven. Gezamenlijke verantwoordelijkheid en gezamenlijk willen leren vraagt vertrouwen in elkaar en ook een zeker zelfvertrouwen (Van Woerkom, 2003). Dat vertrouwen lijkt in dit project broos. Bovendien is het vertrouwen vanuit de leiding in de mogelijkheden van teamverantwoordelijkheid niet groot, blijkend uit het besluit om vooral in te zetten op individuele plannen en individuele accountability.

In het project dat bij De Triade is uitgevoerd is veel meer energie en tijd geïnvesteerd in het streven om een leer-werkgemeenschap tot stand te brengen. Dat is echter ook hier maar in beperkt mate gelukt. Met name het kritisch ondervragen van de eigen praktijk is slecht van de grond gekomen. Het realiseren van een lerende professionele gemeenschap in combinatie met verantwoorden, blijkt geen gemakkelijke opgave en daar spelen verschillende factoren een rol.

Een eerste factor is de aard van de gevraagde verantwoordingsrapportages. Daarin ligt de nadruk op aantallen activiteiten en aantallen deelnemers. Er is weinig eigenaarschap bij de professionals ten aanzien van de wijze van verantwoorden. Het format waarin rapportages gevraagd worden, geven weinig aanleiding en stimulans om met eigen analyses van het gedane werk te komen. Voor de wijkanalyse door het team en het daarop afstemmen van doelen en activiteiten is weinig ruimte. De in de literatuur gesignaleerde druk om te rapporteren dat het werk conform contract is gedaan, is ook hier herkenbaar. De professionals maken in hun rapportages zoveel mogelijk duidelijk dat ze doen wat afgesproken is. In het overleg is de vraag in hoeverre voldaan wordt aan de verplichtingen een belangrijk onderdeel van het referentiekader. De veelvuldigheid en uitgebreidheid van de te leveren rapportages versterkt die invalshoek.

De verantwoordingssystematiek tussen gemeente en De Triade is uitgebreid en complex. In de werkplancycclus zijn in de loop van een jaar alle onderdelen een paar keer aan de orde. Die complexe systematiek geeft weinig ruimte voor inhoudelijke diepgang in de teambesprekingen. Er moeten veel verschillende dingen in korte tijd en men loopt voortdurend achter de feiten aan. De pogingen om aan evaluaties in het team conclusies te verbinden voor de aanpak in de komende periode, worden doorkruist door de plannen die in het overleg met de gemeente al voor het lopende kalenderjaar gemaakt zijn. Bijna steeds is er sprake van twee jaarcycli: de afronding van de cyclus van de afgelopen periode loopt nog, terwijl de uitvoering van de nieuwe cyclus al gaande is. En uiteraard gebeurt dan ook het omgekeerde: de voorbereidingen voor het nieuwe jaar zijn al gaande terwijl de evaluatie van het lopende jaar nog niet heeft plaats gevonden. De periodes van overlap worden groter als de geplande data niet gehaald worden.

Een verdere factor is de aard van het team waarin de besprekingen plaatsvonden. De leden van het team staan slechts deels voor een gezamenlijke taak en ze zien elkaar slechts deels als vakgenoten. Niet alle taken zijn verbonden met de wijk en de werkzaamheden van de sociaal werkers zijn uiteenlopend. De activiteiten van jongerenwerkers en opbouwwerkers zijn het meest wijkgebonden. Maar naast deze twee disciplines participeerden in het team ook werkers met werkzaamheden waarbij het wijkperspectief veel minder aan de orde is. Dat geldt onder meer voor een geweldpreventie project met supporters van de stedelijke voetbalclub. Voor enkele werkers zijn niet de collega's van de welzijnsorganisatie de meest directe collega's, maar werkers van andere organisaties (scholen, woningbouwverenigingen, zorgorganisaties). Dat

geldt onder meer voor een coördinator van een brede school. De werkers die wel wijk-gebonden werk doen, worden niet alleen aangestuurd vanuit de welzijnsorganisatie, maar ook door de wijkmanager, die in dienst van de gemeente is.

Een laatste factor die een rol gespeeld heeft is wat Van Woerkom (2011) de rationele bias van kritische reflectie noemt. In het kader van wijkanalyses, van presentatie van het eigen werk en van evaluaties was er de gerichtheid op goed onderbouwde, rationele argumenten. Vooral inbreng waarvan duidelijk is hoe er vervolg aan gegeven kan worden, wordt in het overleg opgepakt door het team. Emoties en zaken waar medewerkers zich zorgen om maken worden wel naar voren gebracht in de vorm van anekdotische verhalen, maar die blijven als aardige anekdotes gezien worden en niet als verder te onderzoeken praktijkverhalen.

Versterking van lerend verantwoorden

Uit de literatuuranalyse van de kwaliteiten die de sociale professional (verder) moet ontwikkelen gezien de taak van de sociale professional, en de analyse van de manier waarop de professional die kwaliteiten verder kan ontwikkelen, zijn in het eerste deel van dit hoofdstuk voorwaarden gedestilleerd voor een leergerichte inrichting van verantwoorden. Die heb ik benoemd onder drie thema's: de lerende evaluatie, professioneel eigenaarschap en sociaal leren op de werkplek. Die voorwaarden zijn in de twee praktijkprojecten niet of maar in zeer beperkte mate gerealiseerd. Ter afsluiting van dit hoofdstuk ga ik opnieuw in op deze drie voorwaarden en formuleer de belangrijkste aandachtspunten bij het inrichten van verantwoorden gericht op leren.

De lerende evaluatie

De kern van de lerende evaluatie is het creëren van een situatie waarin degenen die verantwoording over hun praktijken afleggen, de ruimte hebben en uitgenodigd worden om zelf vragen te stellen bij die praktijken. Dat verantwoording afleggen zo ingericht is, is niet vanzelfsprekend. Het verantwoorden van eigen werk en zeker het verantwoorden van de resultaten van eigen werk ten opzichte van een instantie die daar een oordeel over velt, roept bij degenen die zich verantwoorden verdedigend gedrag op. Wil het meer open gesprek dat nodig is ontstaan, willen uitvoerend professionals kunnen leren van verantwoorden, dan stelt dat eisen aan de inhoud van de verantwoording, aan de relatie

tussen accountee en accountor en aan de cultuur in de zin van onderliggende opvattingen over omgang met elkaar en met vragen en problemen binnen de organisatie.

Wat dat laatste betreft is van belang dat het binnen de verantwoordingsprocedure een geaccepteerd gegeven is dat er ook zaken zijn die niet lukken. Degene of de instantie aan wie verantwoording afgelegd wordt, moet belang hechten aan het zo omgaan met zaken die anders lopen dan bedoeld was, dat daarvan geleerd wordt. Tegelijkertijd dient er ruimte te zijn voor het vierend van projecten en activiteiten die heel succesvol zijn geweest. Het verantwoordingskader dient niet alleen te bestaan uit vooraf afgesproken (prestatie)criteria, maar ruimte te bieden voor de claims, de concerns, en de issues (Guba en Lincoln, 1994), die tijdens de uitvoering ontstaan. Van belang is verder dat verantwoordingen niet uitsluitend bestaan uit de 'harde' gegevens, uit meetresultaten, maar ook uit verhalen waardoor de gegevens binnen hun context geplaatst worden.

Verantwoording zo inrichten dat deze bijdraagt aan leren betekent ook dat de contractuele benadering, waarin verantwoording op prestaties is ingebed, genuanceerd moet worden. Verantwoorden dat gericht is op leren, vraagt om een relatie tussen accountee en accountor die niet allen als transactie maar ook als interactie en samenwerking wordt opgepakt. Het nakomen van afspraken op hoofdlijnen en intenties vormt daarin de basis waaraan voldaan moet worden, om het vertrouwen te creëren, zodat het gesprek met de gevraagde openheid gevoerd kan worden. Dat is van belang in de relatie tussen de welzijnsorganisatie en de gemeente en dat geldt zeker ook voor de relatie binnen de welzijnsorganisatie.

Professionele ontwikkeling en eigenaarschap

De kern van professionele ontwikkeling en eigenaarschap is dat bij verantwoorden en leren het eigenaarschap van professionals vorm gegeven moet worden. Sociaal werk drijft op de kurk van de betrokkenheid van uitvoerend werkers die in de complexe en ambigue situaties van hun werk steeds opnieuw beslissingen moeten nemen over het wat en het hoe van hun aanpak. In de praktijk van sociaal werk staan intermenselijke processen centraal en is de ervaren ondersteuning en de relationele afstemming een belangrijk maatstaf voor de waarde van het werk. Persoonlijke kwaliteiten, in de literatuur benoemd in termen van creativiteit, reflexieve professionaliteit, praktische wijsheid, habitus en ambachtelijke expertise, zijn dan ook van groot belang voor goed werk. Wil verantwoorden leerzaam zijn, dan dienen professionals hun professionele overwegingen en normen ten aanzien van goed werk kunnen inbrengen in zorg-eigen

termen (Mol, 2006) in de verantwoording in te kunnen brengen. Om de ambities van professionals aan te spreken is het zaak verantwoordingen mede vanuit het perspectief van professionals vorm te geven.

Ten aanzien van het leren geldt ook het belang van eigenaarschap. Het eigen leren dient aansluitend bij eigen ervaringen en bevindingen vorm gegeven te worden. Professionele ontwikkeling is ook persoonlijke ontwikkeling en dat vraagt om sociale sturing, maar ook om self-directed learning (Webster-Wright, 2009). De verdere ontwikkeling van de sociaal werker is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van organisatie en de professional, maar kan alleen tot stand komen als de sturing vanuit de organisatie gematigd wordt.

De vormgeving van sociaal leren op de werkplaats

De kern van de vormgeving van sociaal leren op de werkplaats is dat evalueren niet zozeer als een technische operatie ingericht moet worden, maar als een sociale praktijk (Abma en Widdershoven, 2008). Dat betekent dat de inrichting van verantwoorden met een accent op leren op maat ingericht moet worden. Uiteraard moet er ruimte gecreëerd worden voor gezamenlijk beraad en reflectie, maar ruimte alleen is niet afdoende. De groep waarin de evaluatie besproken wordt, dient met zorg samengesteld te worden. Groepsvorming en de onderlinge relaties vragen aandacht, wil een professionele leer-gemeenschap ontstaan. De verschillen in professionele ontwikkeling in het team kunnen constructief gemaakt worden door professionals ten opzichte van elkaar coachingstaken te laten vervullen. Het gaat daarbij om de combinatie van uitdaging en steun, in de vorm van *critical companionship*: “high challenge and high support in a trusting relationship” (Titchen, 2003). Als de druk van de omgeving te groot wordt vluchten professionals vanuit de behoefte aan houvast en veiligheid in bureaucratie.

Een voorwaarde voor verantwoorden en sociaal leren is het vormgeven van de gezamenlijke verantwoordelijkheid. In het team met die gezamenlijke verantwoordelijkheid is een positieve groepscultuur, die voldoende veiligheid in het team biedt, belangrijk. Teamleden moeten de vrijheid ervaren om kritische vragen te stellen en anderzijds moet degene die bevraagd wordt zich veilig genoeg voelen om niet meteen in de verdediging te schieten. Op deze wijze zijn uitvoerend professionals van planning tot verantwoording betrokken en ontstaat een betere balans tussen *agency and accountability* (Webster-Wright, 2009). In de gedachten over leren op de werkplek en leren van verantwoorden is die betrokkenheid, die *agency* een belangrijke voorwaarde voor leren.

Voor het realiseren van een professionele leergemeenschap in de geest van deze drie aandachtspunten is van belang dat het management de externe druk selectief dempt. Weggeman (2007) spreekt over het management dat als *hitteschild* moet fungeren, de Bruijn (2001, p. 91) heeft het over een *boundary spanner*, een speler “die zowel het bestuurlijke spel meespeelt als die de professie doorgrondt” en Van der Burg (2009, p. 177) bepleit een tussenlaag die als *buffer* of *transformator* optreedt. Noordegraaf (2008) bepleit dat het management ‘het tussen’ organiseert, waarbij de mate waarin en de wijze waarop externe vereisten worden doorvertaald naar de werkvloer een prudente afweging vraagt. Het gaat om het cultiveren van kloven en afstanden op een zodanige manier dat de verschillende werelden hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken (Noordegraaf, 2008, p. 189).

Selectief beperken van de verticale sturing is met andere woorden geboden. Er is een wijze van leiding geven die aansluit bij het gegeven dat (1) sociaal werk niet altijd tot oplossingen leidt, dat (2) voor veel sociaal werk eerder onderhoud dan oplossingen het devies is en dat (3) goede afstemming en het verloop van de interactie tussen professionals en burgers de waarde van het werk voor een belangrijk deel bepalen. De coproductie van burgers en sociale professionals, de complexiteit en de waardegeladen kwesties die in het sociaal werk aan de orde zijn, doen een groot appel op de persoonlijk-professionele kwaliteiten. Het tot stand brengen van professionele leergemeenschappen is geen eenvoudige opgave, maar voor de verdere ontwikkeling van de kwaliteiten van sociale professionals is dat wel van groot belang.

4. Verantwoording en democratie

De derde en laatste onderzoeksvraag die in deze studie aan de orde is, betreft de bijdrage van verantwoording aan democratische verhoudingen: hoe moet de verantwoording van sociaal werk vormgegeven worden om bij te dragen aan democratische verhoudingen tussen lokale overheid, burgers en sociale professionals. Een belangrijke belofte van verantwoording – met name van verantwoording in de democratische traditie – is immers dat deze bijdraagt aan democratische verhoudingen. Als bestuurders of publieke functionarissen uit eigener beweging verantwoording afleggen aan burgers, draagt dat veelal bij aan het vertrouwen van burgers in die functionarissen. De mogelijkheid om verantwoording te eisen is een van de middelen die burgers hebben om tegenwicht te bieden aan de macht van die bestuurders en publieke functionarissen. De passende omschrijving van deze verantwoording is van Robertson: "[...] those who exercise power, whether as governments, as elected representatives or as appointed officials [...] must be able to show that they have exercised their powers and discharged their duties properly." (Robertson, 2002, p. 3). Democratisch gezag wordt gelegitimeerd door verantwoording (Rosanvallon, 2012) en verantwoording is een instrument om te bevorderen dat gezag correct wordt uitgeoefend (Dubnick, 2002).

In de definitie van Robertson worden bestuurders, gekozen vertegenwoordigers en *appointed officials* genoemd als degenen die zich verantwoorden. Onder *appointed officials* versta ik ook uitvoerend (sociale) professionals. Het verschil in posities van degenen die zich verantwoorden maakt meteen de breedte van de vraag naar verantwoording en democratische verhoudingen duidelijk. Verantwoording van bestuurders heeft betrekking op het beleid en op de resultaten van het beleid. De verantwoording van gekozen vertegenwoordigers heeft betrekking op de vertegenwoordiging van opvattingen en belangen van burgers bij de besluitvorming over het beleid en de verantwoording van uitvoerend professionals heeft betrekking op de wijze waarop zij het beleid uitvoeren en ondersteuning bieden aan en samenwerken met burgers.

In voorgaande hoofdstukken was verantwoording vooral in beeld als de verantwoording van sociaal werkers ten opzichte van de overheid als opdrachtgever. Het belang van uitbreiding van de verantwoording door sociale professionals ten opzichte van direct betrokkenen burgers is in het kader van de vragen naar een betekenisvolle en een leerzame verantwoording al duidelijk geworden. In het kader van de vraag hoe verantwoording bij kan dragen aan democratische verhoudingen, is een verdere

verbreding van het blikveld geboden. Dan gaat het ook over de verantwoording van het sociaal beleid door de overheid aan gekozen vertegenwoordigers en aan betrokken burgers. Dat geldt des te meer nu in het kader van de participatiesamenleving en de doe-democratie een actieve bijdrage van burgers wordt gevraagd in de aanpak van sociale kwesties. Het gaat dan ook om verschillende verantwoordingsrelaties: de relatie van overheid naar burgers, van overheid naar volksvertegenwoordigers, van volksvertegenwoordigers naar burgers, van sociale professionals naar burgers en van sociale professionals naar overheid en volksvertegenwoordigers.

In de verschillende velden van het sociale domein zien de vragen ten aanzien van democratische verhoudingen er anders uit. Dat sociale domein is door decentralisatie en door het overheidsbeleid met de participatiesamenleving als doel aanzienlijk opgeschud. De Gezondheidsraad (2014) hanteert in haar adviesrapport *Sociaal werk op solide basis* (2014) een indeling in drie velden. In het eerste veld gaat het om “ondersteuning van initiatieven van burgers, vrijwilligerswerk, mantelzorg en een breed palet aan preventieve voorzieningen, bijvoorbeeld op het gebied van sport en cultuur, die eraan bijdragen dat mensen gezond blijven en elkaar kunnen ontmoeten.” (p. 43). In het tweede veld gaat het om de ondersteuning van individuele burgers en van gezinnen. Het sociaal werk in dit tweede veld wordt nu in veel steden uitgevoerd door sociale wijkteams. In het derde veld van specialistische zorg wordt complexe en/of langdurige ondersteuning gegeven. De aard van de problematiek in dit veld maakt gespecialiseerde deskundigheid noodzakelijk en hier wordt dan ook veelal gesproken over *behandeling*.

In het eerste veld staat de ondersteuning van burgers vanuit een collectieve oriëntatie centraal met als doel bevordering van participatie en emancipatie. Vragen ten aanzien van de democratische verhoudingen doen zich in dit veld onder meer voor bij het al dan niet ondersteunen door de overheid van burgerinitiatieven: hoe democratisch is de besluitvorming daarover. Bij buurtprojecten die door de overheid geïnitieerd of gesteund worden, spelen vragen rondom de rol en de zeggenschap van de overheid en de sociale professionals. Vragen rondom democratische verhoudingen doen zich ook voor tussen burgers onderling in buurten en in burgerinitiatieven en projecten: vragen rondom in- en uitsluiting, zeggenschap en de hantering van meningsverschillen.

In het tweede veld is het werk vooral gericht op begeleiding van en hulpverlening aan individuen en gezinnen, waarbij nu in het kader van de Wmo de bijdrage van de sociale omgeving nadrukkelijk wordt betrokken. Vragen over rechtvaardigheid en over democratische besluitvorming komen naar voren bij de omvang en de aard van de

ondersteuning die vanuit de overheid geboden wordt en bij wat er van burgers zelf en van hun netwerk gevraagd wordt. Nu veel landelijke regelingen en rechten los gelaten zijn en gemikt wordt op maatwerk en ondersteuning vanuit het eigen netwerk doen zich dilemma's voor tussen solidariteit versus eigen verantwoordelijkheid, tussen maatwerk versus gelijke behandeling en tussen bevoogding versus moreel appel (Putters, 2014, p. 51 e.v.). Verantwoording kan een belangrijke bijdrage leveren aan de democratische hantering van deze dilemma's.

In het derde veld is er sprake van complexe hulpverlening die nu nog vaak intramuraal en buiten de directe leefsituatie wordt gegeven, maar waarvan in de Wmo het streven is deze dichterbij de burger in de wijk te bieden. Bij deze zorg of behandeling zijn vragen ten aanzien van democratische verhoudingen veelal (nog?) gedefinieerd in termen van cliëntparticipatie, van rechten en keuzemogelijkheden van cliënten en van klachtregelingen. De actuele discussie over deze zorg, met name de jeugdzorg, spitst zich na de overheveling van deze zorg naar de gemeenten toe op de vraag of gezinnen en jongeren nog de zorg krijgen die ze nodig hebben en waar ze recht op hebben.

Die vragen ten aanzien van besluitvorming, ten aanzien van zeggenschapsverhoudingen in de uitvoering en ten aanzien van de uitleg gevende communicatie, zowel over beleid als over uitvoering, zijn relevant bij de vraag naar de bijdrage van verantwoording aan democratische verhoudingen. In het eerste hoofdstuk is de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Welke vormen van verantwoording van sociaal werk dragen bij aan democratische verhoudingen tussen overheid, burgers en sociale professionals?

Met de volgende deelvragen:

- Wat zijn de belangrijkste democratische vraagstukken in de verhoudingen in het sociale domein?
- In welke opzichten dragen verantwoordingen, waarin maatschappelijke effecten als maatstaf gehanteerd worden als alternatief voor verantwoording op geleverde diensten, wel of niet bij aan democratische verhoudingen?
- Hoe kan de bijdrage die verantwoording levert aan democratische verhoudingen versterkt worden?

De deelvragen bespreek ik in dit hoofdstuk in bovengenoemde volgorde. Aan de hand van de literatuur ga ik allereerst in op de begrippen democratie en democratische

verhoudingen en analyseer ik nader welke democratische vraagstukken aan de orde zijn bij (de verantwoording van) sociaal beleid en van sociaal werk. In die analyse hanteer ik de drie perspectieven van de drie hoofdactoren: de (lokale) overheid en de vertegenwoordigende politici, de burgers en de sociaal professionals. Vervolgens analyseer ik twee projecten van verantwoordingsafspraken tussen welzijnsorganisatie en lokale overheid, waarin gezocht wordt naar een verantwoordingsvorm die minder de geleverde diensten en meer de gerealiseerde maatschappelijke effecten als verantwoordingsmaatstaf in beeld brengt. In het laatste deel trek ik conclusies over de vraag hoe de bijdrage van verantwoording van sociaal beleid en sociaal werk aan democratische verhoudingen versterkt kan worden.

Democratische verhoudingen

De termen democratie en democratisch worden vaak gehanteerd zonder dat expliciet gemaakt wordt wat er onder verstaan wordt. Onder het veelvuldig gebruik van de term democratisch – met name onder de kritiek dat bepaalde handelswijzen *niet* democratisch zijn – gaan verschillende interpretaties van democratie schuil, terwijl een appel gedaan wordt op een niet bestaande common sense definitie van democratie. Democratie is met andere woorden een “*essential contested concept*” vermomd als een vanzelfsprekendheid” (Hendriks, 2006, p. 29).

In het kader van dit onderzoek hanteer ik een begrip van democratie waarin niet het tot stand komen van meerderheidsbesluiten middels verkiezingen, vertegenwoordiging en stemmen de basis van democratie vormt. *Ballots and elections* zijn weliswaar belangrijke instrumenten voor de bestuurlijke vormgeving van de democratie, maar de basis bestaat veeleer uit de *government by discussion* (Sen, 2009, p. 324, zie ook Mill, 1860). Government by discussion staat tegenover besturen door macht en geweld. Maar met government by discussion wordt ook bedoeld dat politieke kwesties en meningen geen vast staande gegevens zijn die slechts geïnventariseerd hoeven worden. De agendering van politieke kwesties gebeurt in het gesprek en ook opvattingen ontstaan vaak pas in gesprek en wijzigen zich ook vaak in de dialoog. Dat geldt zowel op het niveau van de landelijke of lokale politiek, als voor het contact tussen burgers en professionals.

Deze democratie veronderstelt verder vrijheid en gelijkheid van burgers, inclusief basisrechten als de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging. Democratie in deze zin impliceert pluralisme, de erkenning van mensen met hun verschillende

opvattingen en strevingen. Wel veronderstelt democratie algemene instemming met democratische principes, zoals de genoemde vrijheid en gelijkheid en het streven om vreedzaam om te gaan met verschillen (zie ook de *public reason* van Rawls, 1999).

Vanuit rechtstatelijke overwegingen is een belangrijke aanvulling op de democratische uitgangspunten dat de uitoefening van de macht van de staat aan wetten en regels gebonden is, waarmee willekeur van machthebbers voorkomen wordt (Schuyt, 2006b, p. 125 e.v.). Maar democratie blijft meer dan een staats- of regeringsvorm. Het is ook, zoals beschreven door Dewey, een manier van (samen)leven, waarin het participeren in het gesprek over het vorm geven van het samenleven een belangrijke waarde is (Dewey, 1937, Berding, 2011).

De democratische kwesties die aan de orde zijn in (de verantwoording van) sociaal beleid en sociaal werk worden in de het vervolg geanalyseerd met de focus op de drie belangrijkste actoren: achtereenvolgens de overheid, de burgers en de sociale professionals. Ik doe dat onder de noemer van (1) *democratisch bestuur* van, voor en door de burgers van de politieke gemeenschap, (2) de *democratische vrijheid* van de individuele burgers en (3) het *democratisch handelen* van de uitvoerend sociale professionals en hun verantwoording zowel in relatie tot de burgers als tot de overheid.

Democratisch bestuur: traditionele en moderne opvattingen

Een veel gebruikte indeling van maatstaven voor het democratisch gehalte van het bestuur is de driedeling responsief bestuur, behoorlijk bestuur en resultaatgericht. Die driedeling is gedacht vanuit drie fasen van beleid – besluitvorming, uitvoering en evaluatie – en daarbij aansluitende vormen van legitimiteit: input-legitimiteit, throughput-legitimiteit en output-legitimiteit. De kernwaarden van (lokaal) bestuur zijn dan: (1) *responsiviteit*, de wijze waarop en de mate waarin signalen vanuit de samenleving en vanuit de burgers worden opgepakt; (2) *behoorlijkheid*, de mate waarin processen transparant verlopen, en zaken en personen eerlijk worden behandeld en (3) *effectiviteit*, de resultaten die behaald worden en de maatschappelijke problemen die worden opgelost (Boogers, 2013, p. 20 e.v.). Deze driedeling wordt breed gehanteerd. Zo komen De Graaf, Huberts en Smulders (2013, p. 32 e.v.) in hun onderzoek naar publieke waarden van goed bestuur tot drie waardenclusters: responsief bestuur,

behoorlijk bestuur, resultaatgericht bestuur. En ook de overheid hanteert deze driedeling als 'pijlers van Goed Bestuur' op de site van het ministerie van Binnenlandse Zaken (geraadpleegd april 2015).

De benadering van goed bestuur vanuit deze driedeling benoemen Van Duivenboden et al (2009) als *de traditionele opvatting*. Daartegenover plaatsen zij *de moderne opvatting*. In de traditionele opvatting zijn publieke organisaties de uitvoerders van de door de representatieve democratische organen genomen besluiten. "In deze denkrichting dienen publieke organisaties (eigenlijk permanent) verantwoording af te leggen aan de politiek, die in essentie eindverantwoordelijk is voor alles wat de publieke organisatie in kwestie doet." (Van Duivenboden et al 2009, p. 2–3). In wat Van Duivenboden et al. de *moderne* opvatting noemen zijn niet alleen overheid, maar ook burgers, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven probleemeigenaar van maatschappelijke vraagstukken. Deze burgers en organisaties zijn dan ook medeverantwoordelijk voor de aanpak van die maatschappelijke kwesties.

Die moderne benadering wordt ook in de literatuur over *governance* en over de *netwerksamenleving* verwoord (Stoker, 1998, Hajer en Versteeg, 2005, Nederland et al. 2009, Papadopoulos, 2010, Boutellier, 2011). Governance is daarbij een bestuursstijl die gericht is op samenwerking tussen staat, markt en civil society met netwerken als alternatief voor hiërarchie en regels. De gedachte is dat overheid in de huidige maatschappelijke omstandigheden, de legitimiteit en de formele macht ontbeert om effectief hiërarchisch op te treden (Peeters en Drosterij, 2011). Dat betekent dat besluiten over de inrichting van de samenleving niet alleen in de organen van de representatieve democratie worden genomen. Beck (1986, Beck et al., 1994) gebruikte de term *subpolitiek* om te verwijzen naar het gegeven dat steeds meer politieke ontwikkelingen tot stand komen buiten de bestuurlijke organen van de democratische rechtsstaat. Bovens et al. (1995) spraken over de *verplaatsing van de politiek* om deze ontwikkeling te benoemen. Met de verplaatsing van de politiek worden ontwikkelingen gesignaleerd "die er samen voor zouden hebben gezorgd dat de politiek, begrepen als de plaats waar door representanten van de samenleving afwegingen worden gemaakt over maatschappelijke problemen, stilaan is verschoven naar voor de burger niet inzichtelijke locaties en domeinen." (Dijstelbloem en Meurs, 2004, p. 115). Bij Beck en Bovens et al. gaat het om een kritische analyse van maatschappelijke ontwikkelingen. In het huidige beleid ten aanzien van de participatiesamenleving is er het expliciete

politieke streven om burgers en bedrijven medeverantwoordelijk te maken voor de aanpak van maatschappelijke kwesties.

Over de wenselijkheid van dat streven en over de bestuurlijke praktijk wordt verschillend gedacht. Enerzijds wordt betoogd dat de overheid het niet alleen kan en dat die bepalende rol in de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden ook niet wenselijk is en dat de overheid dus meer moet 'loslaten'. Anderzijds is er vanuit de overheid de neiging om controle te blijven uitoefenen en wordt de overheid daar ook op aangesproken (vooral als dingen misgaan). De neiging van de overheid om controle te blijven houden, verleidt Engelen (2005) tot de uitspraak dat de door Bovens et al. (1995) beschreven verplaatsing van de politiek niet zozeer het probleem is, maar dat er eerder te *weinig* verplaatsing van politieke zeggenschap is, omdat het politieke centrum te veel blijft vasthouden aan bestuurlijke controle. Aan de andere kant zijn er vragen ten aanzien van het democratisch gehalte van netwerken en van samenwerkingsverbanden tussen overheid, bedrijven en groepen burgers. Er is, volgens de critici, weliswaar sprake van meer invloed van burgers, maar die burgers zijn geen volksvertegenwoordigers of in ieder geval niet gekozen en tegelijkertijd wordt de invloed van de organen van de representatieve democratie alleen maar minder (Papadopoulos, 2010). Het alternatief voor overheidssturing is volgens Blokland (2008, p. 168) dan ook niet dat de overheid de sturing helemaal loslaat, maar zich wel met het oog op democratische verhoudingen druk blijft maken over wie, wanneer, aan welke tafels met hoeveel gewicht mag meepraten over welke onderwerpen.

De overheid is, na de decentralisatie van verschillende taken op het terrein van werk, zorg en welzijn, vooral de lokale overheid. Op het lokale niveau is er niet zozeer sprake van verplaatsing van de politiek naar de wetenschap, de industrie en het bedrijfsleven, die door Beck als belangrijke actoren genoemd worden, maar naar scholen, woningbouwverenigingen, sportverenigingen, vrijwilligersorganisaties, gezondheidszorgorganisaties en welzijnsorganisaties. Ook de burgerinitiatieven, die nu in het actuele debat over de vormgeving van de participatiesamenleving zo veel besproken worden, zijn belangrijke actoren in die verplaatste politiek. De decentralisatie is overigens een genuanceerd verhaal, want ook na de decentralisatie blijft de landelijke overheid in belangrijke mate de kaders bepalen. (Op de decentralisatie en de verhouding tussen landelijk en lokaal bestuur ga ik verderop in dit hoofdstuk nader in.)

De traditionele en de moderne opvatting van goed bestuur leiden, volgens Van Duivenboden et al (2009, p. 4), tot twee benaderingen die verschillen in de wijze van aansturing,

in verantwoordelijkheidsverdeling en in verantwoording: de *politieke instrument benadering* en de *maatschappelijke dienstbaarheid benadering*. In de politieke instrument benadering worden burgers en bedrijven benaderd als *object* van het overheidsbeleid. Participatie wordt in deze benadering indirect vormgegeven in de representatie, in de besluitvorming door de representatieve democratische organen. In deze benadering wordt vooral verticaal verantwoording afgelegd. In de maatschappelijke dienstbaarheid benadering zijn burgers en bedrijven belanghebbenden en (mede)*subjecten* van de uitvoering. Participatie krijgt in deze benadering vorm in de directe participatie in de uitvoeringsorganisatie en de verantwoording vindt vooral horizontaal plaats. Publieke organisaties dienen zowel verticaal verantwoording af te leggen – en moeten daarbij vaak gedetailleerde verantwoordingseisen voldoen – als horizontaal hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen voor het aanpakken van maatschappelijke problemen. De kunst is, nog steeds volgens Van Duivenboden et al., om een goede balans en een goede verbinding te vinden tussen beide benaderingen, telkens opnieuw afgestemd op de concrete situatie.

Bij nadere beschouwing zijn er wel enkele kanttekeningen te maken bij het onderscheid tussen de politieke instrument benadering en de maatschappelijke dienstbaarheid benadering. Zo is de term *maatschappelijke dienstbaarheid* voor de nieuwe benadering niet gelukkig. Die term roept het beeld op van een overheid die diensten levert aan burgers in de rol van klanten en dat is net niet wat in het beleid richting participatie-samenleving bedoeld wordt. Verder is in de nieuwe benadering niet alleen sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en publieke organisaties, maar ook van een veel minder strakke scheiding tussen van beleid en uitvoering. Planning en uitvoering conform plan – de beleidscyclus – staan bij de politieke instrument benadering centraal. Zeker in het sociale domein stuit planvorming en regelgeving echter op de *reflexiviteit* van de sociale werkelijkheid (Frissen, 2007, p.284). De sociale werkelijkheid verandert door het formuleren van beleid en burgers reageren op die verandering op basis van hun interpretatie van de nieuwe situatie. Dat zorgt voor een belangrijke mate van onvoorspelbaarheid. Strakke planning vanuit de overheid in de zin van gedetailleerd ontwerpen en dan uitvoeren is vanuit democratisch oogpunt ook ongewenst, omdat democratie dan beperkt wordt tot het moment van beleidsvaststelling.

Bij de 'moderne' benadering is eerder sprake van beleid op hoofdlijnen en wordt door betrokkenen het beleid in de uitvoering mede vormgegeven. Dat kan ook benoemd worden als *incrementalistisch beleid*: “het trachten de bestaande situatie te verbeteren

in een onafgebroken reeks van marginale aanpassingen waartoe wordt besloten gedurende continue onderhandelingen tussen belanghebbenden uit de private en publieke sfeer.” (Blokland, 2008, p. 160; zie ook Lindblom, 1959). De beleidsuitvoering wordt met andere woorden niet alleen gestuurd door het vooraf geformuleerde beleid, maar ook vanuit de uitvoering aan de hand van hetgeen zich in de praktijk voordoet en van de opvattingen en belangen van direct betrokken burgers en professionals. De uitvoering wordt zo mede bepaald door de opvattingen van degenen die bij de uitvoering betrokken zijn.

Die benadering sluit aan bij het in hoofdstuk drie beschreven betoog van Friedrich in zijn debat met Finer (zie Jackson, 2009) en bij het concept van de street-level bureaucrat van Lipsky (1980). Bij Friedrich en Lipsky gaat het weliswaar niet zozeer om burgers (en bedrijven), maar om uitvoerende publieke functionarissen, de argumentatie is echter vergelijkbaar: de uitvoering van beleid kan vooraf niet tot in detail bepaald worden, en het is in democratische verhoudingen wenselijk dat beleid mede van onderop in de uitvoering gemaakt wordt.

Qua terminologie geven de termen *beleidssturing* en *frontlijnsturing* van Hartman en Tops (2005) dit verschil in aansturing van de uitvoering beter weer dan de termen politieke instrument benadering en de maatschappelijke dienstbaarheid benadering van Van Duivenboden et al.. Frontlijnsturing is een wijze van uitvoeren van publieke taken zó dat aangesloten wordt bij gedeeld probleemeigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid. Frontlijnsturing is het alternatief voor beleidssturing. In beleidssturing staan politieke en beleidsmatige doelstellingen voorop, in de frontlijnsturing “‘het werk zelf’ op de publieke werkvloer in de frontlijn.” (Hartman en Tops, 2005, p. 13). Beleidssturing kenmerkt zich door een *ontwerplogica*, waarin het vooral gaat om doelstellingen en instrumenten. Frontlijnsturing kenmerkt zich door een *actielogica* waarin de relatie tussen burger en bestuur en het primaire proces centraal staan.

Hartman en Tops pleiten in de geest van de street-level bureaucrat van Lipsky voor een opwaardering van de uitvoering. De uitvoering is geen geprogrammeerd proces, maar een interactief proces waarbij het resultaat en de aanpak van tevoren niet exact te bepalen is. “Het is geen mechanische toepassing van regels of beleid, maar een kwestie van voortdurend inspelen op posities en verhoudingen zoals men die in concrete situaties aantreft [...]” (Hartman en Tops, 2005, p. 18–19). Hartman en Tops maken ook bezwaar tegen het beeld dat beleid van een ‘hogere orde’ zou zijn dan uitvoering. Uitvoeringsprocessen worden ten onrechte nog vaak alleen als voortvloeisel van het

beleid opgevat en gezien als weinig interessant werk in vergelijking met beleidsontwikkelingsprocessen.

De uitvoering wordt ook onderwaardeerd bij beschouwingen over democratische legiti-mering. Daarbij wordt nog vaak alleen gekeken naar de besluitvorming en naar de resultaten en wordt de uitvoering slechts als een technische kwestie gezien. “Als de doelen zijn gesteld, het beleid is geformuleerd en de implementatie heeft aangevangen gaat het om beheersing en controle.” (Frissen, 2007, p. 229). Dan worden veelal de meningen en belangen van direct betrokkenen niet meer gehoord en wordt de kennis van de direct betrokkenen niet meer gebruikt. Van dat laatste getuigen de verhalen van Scott (1998) over het strak uitvoeren van centraal bedachte plannen en daarbij de praktijkkennis van burgers, de mētis, te negeren (zie hoofdstuk 3). Scott heeft zijn boek dan ook de titel meegegeven van *Seeing Like a State*.

De conclusie is dat van de criteria ten aanzien van goed bestuur, die voortkomen uit het onderscheid in beleidsfasen – responsief, behoorlijk en effectief – met name de respon-siviteit genuanceerd moet worden. De medezeggenschap van burgers heeft niet alleen betrekking op de fase van beleidsvorming en komt niet alleen tot stand via de representatieve democratische organen. De vraagtekens die er in het sociale domein sowieso zijn ten aanzien van top-down beleidssturing worden in de huidige maatschap-pelijke omstandigheden onderstreept door de ontwikkelingen in de laatste decennia. Die ontwikkelingen – benoemd als het ontstaan van subpolitiek, de verplaatsing van de politiek en het idee van governance – hebben ervoor gezorgd dat beleidsvorming en beleidsuitvoering niet unilateraal vanuit de overheid kan plaatsvinden. Dat betekent echter niet dat de overheid geen rol meer heeft of slechts één van de partijen is die sociaal beleid vorm geven. Integendeel, de overheid blijft een bijzondere rol hebben om zorg te dragen voor democratische verhoudingen, waarin ook maatschappelijk minder sterke personen en groepen tot hun recht komen.

De communicerende overheid

Er is nog een belangrijke kanttekening te maken bij de trits responsiviteit, behoorlijkheid en effectiviteit als maatstaven voor goed bestuur. In het beeld dat met die drie maat-staven geschetst wordt, wordt alleen de beïnvloeding vanuit het volk naar de politici en bestuurders benoemd. In die beleidscyclus luistert de overheid immers naar hetgeen er onder de bevolking leeft, maakt op basis daarvan beleid, voert dat naar behoren uit en legt aan volksvertegenwoordigers verantwoording af over de bereikte resultaten. De

burger is in deze schets als kiezer in beeld gebracht en – als de nadruk gelegd wordt op de diensten die de overheid levert – als klant. Met de nuancering dat de overheid samenwerkt met 'burgers en bedrijven' (in de maatschappelijke dienstbaarheid benadering) en dat het beleid ook in de uitvoering vorm krijgt (in de frontlijnsturing), komt de burger als coproducent in beeld. Maar dan blijft er nog een ander aspect van de verhouding tussen overheid en burger buiten beeld, en dat is de leidinggevende rol van de overheid en de rol van de burger als *onderdaan*. De term *onderdaan* wordt door de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) voor een van de vier gedaantes van de burger gehanteerd: “Eén en dezelfde burger kan tot de overheid in geheel verschillende betrekkingen staan: men is kiezer, coproducent, klant en onderdaan tegelijk.” (p. 9). De term *onderdaan* of *ingezetene* verwijst naar het gegeven dat burgers, ook in het ideaal van de participatieve democratie, niet alleen regeren, maar ook geregeerd worden. Overheid, publieke organisaties en professionals geven in die relatie tot de burger als *ingezetene* leiding aan processen van maatschappelijke ordening. Overheidscommunicatie in deze zin beoogt saamhorigheid, solidariteit, maatschappelijke inzet en democratische omgangsvormen te bevorderen.

Net zoals politici als volksvertegenwoordigers niet (kunnen) volstaan met het als spreekbuis fungeren van hun achterban, maar ook zelfstandig oordelen, met elkaar delibereren, samenwerken en onderhandelen, en in gesprek zijn met hun kiezers, zo kunnen bestuurders niet volstaan met uitvoeren wat volksvertegenwoordigers vragen. De gedachte van representatie van ‘de volkswil’, evenals de gedachte van een responsief bestuur veronderstelt het bestaan van een volkswil die voorafgaat aan de representatie en aan de beleidsvorming, terwijl de opvattingen van burgers zich veeleer ontwikkelen in de communicatie over en weer tussen volksvertegenwoordigers en hun kiezers en tussen bestuurders en bestuursorganen (Disch, 2008). De term *responsief bestuur* geeft dan ook maar een deel van de communicatie tussen bestuur en bestuursorganen weer. De waarden responsiviteit, behoorlijkheid en resultaatgerichtheid sluiten vooral aan bij de overheid die in dienst staat van het volk, maar de overheid heeft ook een ordende, verbindende en symbolische functie voor de samenleving. In democratische verhoudingen heeft de volksvertegenwoordiging het laatste woord, maar dat betekent niet dat bestuurders alleen volgend zijn of moeten zijn. Zij hebben ook een eigenstandige vormende en samenbindende functie ten opzichte van de samenleving. Die communicatie betreft onder meer de appels waarmee de overheid een beroep doet op burgers en hen tracht te verenigen achter bepaalde idealen.

De volksvertegenwoordiging en het bestuur representeren het volk niet alleen als gekozen vertegenwoordigers, maar ook in symbolische zin als het gezicht van de publieke zaak. Appellerend communiceren in deze zin wordt vaak als persoonlijke kwaliteit van politiek leiders beschreven. Zo beschrijft Nussbaum (2014) het positieve effect van toespraken van Roosevelt, Churchill, Martin Luther King, Kennedy en Obama. Zij spreekt over het bevorderen van *politieke emoties*. Nussbaum is zich bewust dat het beïnvloeden van politieke emoties een precare kwestie is en dat negatieve politieke emoties, zoals angst, afkeer, vernedering, afgunst en schaamte, in de geschiedenis door politiek leiders misbruikt zijn. Zij betoogt echter dat we in de democratie niet zonder politieke emoties – zij spreekt over liefde – kunnen. Democratische politieke leiders moeten volgens Nussbaum gericht zijn op het aanwakken van die positieve emoties zoals betrokkenheid bij de publieke zaak, solidariteit en verbondenheid met de natie.

De communicatie van de Nederlandse overheid analyserend betogen Tonkens en Verhoeven (2013) dat die communicatie negatief afsteekt tegen de wijze waarop in Groot-Brittannië de overheid communiceert over de beoogde *big society*. Een van de verschillen is dat de burgers in Nederland als schuldige worden aangesproken: de burgers leunen te veel achterover en verwachten te veel van de overheid. In Groot-Brittannië, aldus Verhoeven en Tonkens, is de overheid eerder zelf de schuldige: de overheid is bureaucratisch, onteigent burgers en zet professionals klem. Er wordt nadrukkelijk gesproken over meer invloed van burgers. “In Nederland worden burgers geacht niet meer macht te krijgen, maar juist meer eigen verantwoordelijkheid te nemen, zoals ze dat ook deden tijdens de verzuiling, vóór de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat.” (Tonkens en Verhoeven, 2013, p. 62). Vanuit de overheid klinken nu wel veel positieve geluiden over burgerinitiatieven, maar de toonzetting ten aanzien van uitkeringstrekkenden en het appel op burgers om zelfredzaam te zijn en om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare medeburgers te leveren is vaak negatief. Over de praktijk in Groot-Brittannië is Tonkens (2014) niet zo te spreken – omdat de bezuinigingen nu het beeld bepalen¹⁸ – maar de toon die de overheid hanteert in de communicatie naar burgers blijft een belangrijke factor in de verhouding tussen overheid en burgers en ook tussen burgers onderling. Tonkens (2007) pleit voor een *uitnodigende* en *verbindende*

¹⁸ Ook de *Final Big Society Audit* (2015) is niet positief: “The overall lesson is one of ownership and power: the Big Society has been a policy driven by central Government. A genuine Big Society must be taken forward with civil society, a partnership in which the state facilitates but does not dictate and in which everyone, especially those with least power and influence now, is involved.” (Sloccock et al., 2015, p. 6).

overheid. Donzelet en Estèbe (1994) hanteerden al eerder de mooie Franse term *l'état animateur*, een overheid die inspireert, die begeestert.

Verantwoording wordt in de benadering van responsief, behoorlijk en effectief bestuur vooral verbonden met evaluatie van de resultaten en – meestal naar aanleiding van klachten of incidenten – met de behoorlijkheid van de uitvoering van het beleid. Communicatie vanuit de verbindende en symbolische functie van de overheid kan echter ook als verantwoording gezien worden, als we verantwoording opvatten als *redengevende communicatie* (Van Weers, 1990). Die verantwoording is dan meer een kwestie van eigen initiatief dan van verplichtingen en vastliggende procedures, zoals bij verantwoording op prestaties.

De kanttekeningen bij responsief, behoorlijk en effectief bestuur maken duidelijk dat bestuur, dat bijdraagt aan democratische verhoudingen, meer vraagt dan besluitvorming door organen van de representatieve democratie en behoorlijke en effectieve uitvoering van beleid. Van belang is ook dat in de uitvoering betrokkenen de nadere invulling van het beleid mede vorm kunnen geven en dat de overheid in haar communicatie haar uitnodigende en verbindende rol waarmaakt. Beleidsvorming en –uitvoering is met andere woorden een minder mechanisch en volgtijdelijk proces dan in de beleidscyclus wordt gesuggereerd (Hartman en Tops, 2005, p.16). Die conclusie is niet nieuw en er wordt al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw werk gemaakt van burgerparticipatie. Er wordt dan ook al gesproken over drie generaties burgerparticipatie (Van der Heijden et al. 2007).

Drie generaties burgerparticipatie

De democratie in Nederland en de meeste andere westerse landen heeft de vorm gekregen van een *electieve aristocratie* (Ankersmit, 2007; Rosanvallon, 2012): het volk regeert niet zozeer zelf, zoals in het oude Athene en in de Italiaanse stadsstaten in de late middeleeuwen tot op zekere hoogte het geval was, maar wordt geregeerd door een gekozen elite. “Democratie is primair een selectiesysteem dat politieke elites voortbrengt” is de verwoording van Van Doorn (2009, p. 475). De term electieve aristocratie is geen nieuwe term. Einde 18^e eeuw werd er, aldus Ankersmit, lang getwijfeld tussen de term electieve aristocratie en representatieve democratie, waarbij de eerste term de lading veel beter dekt dan de laatste. Volksvertegenwoordigers fungeren, zodra ze gaan besturen, immers niet alleen als spreekbuis van hun achterban; zij kunnen niet anders dan ook zelfstandig oordelen, samenwerken en onderhandelen, omdat een politiek

probleem een artefact is, een constructie die eerst in en door het debat tot stand komt (Ankersmit, 2007).

Verkiezingen leveren dan ook maar een beperkte legitimatie op en voor de verdere legitimatie van het gekozen bestuur wordt steeds meer het belang van “aandacht, luisteren, rechtvaardigheid, compassie, erkenning, respect en aanwezigheid” (Rosanvallon, 2012, p. 142) benadrukt. Dat is precies wat er bedoeld wordt met responsief bestuur: dat door bestuurders de signalen vanuit de samenleving en vanuit de burgers worden opgepakt. Daartoe wordt de samenwerking gezocht met burgers onder meer om de veronderstelde *kloof* tussen overheid en burgers te dichten.

In de jaren zeventig wordt door mondige burgers medezeggenschap afgedwongen ten aanzien van het beleid van de overheid en bedrijven. Als gevolg daarvan worden diverse medezeggenschapsregelingen wettelijk vastgelegd. Zo ontstond in 1970 de Wet op de Universitaire Bestuurshervorming en kreeg de ondernemingsraad door wetwijzigingen in 1971 en 1979 aanzienlijk meer zeggenschap. Ook ontstonden er in het streven naar schaalverkleining deelgemeenteraden in onder meer Amsterdam en Rotterdam. In de jaren tachtig en negentig is er de *interactieve beleidsvorming* en sinds de eeuwwisseling wordt er gesproken over *burgerinitiatieven*. Die drie verschillende vormen worden benoemd als drie *generaties* burgerparticipatie en burgerbestuur (Van der Heijden et al. 2007). Kenmerkend voor de eerste generatie burgerparticipatie is dat de overheid een besluit voorbereidt en burgers en belanghebbenden daarover hun mening kunnen geven. In de interactieve beleidsvorming van de tweede generatie burgerparticipatie ligt het initiatief nog steeds bij het bestuur, “maar de burger krijgt nu de kans om al vooraf mee te denken over de beleids- en besluitvorming.” (Van der Heijden et al., 2007, p. 17). Bij de derde generatie burgerparticipatie gaat het om door burgers geïnitieerde maatschappelijke activiteiten, al kan er soms wel een impuls vanuit de overheid aan ten grondslag liggen. Het primaat ligt bij de derde generatie burgerparticipatie in ieder geval niet altijd meer bij de politiek. In het kader van de participatiesamenleving wordt er ook gesproken over overheidsparticipatie. De overheid participeert in het burgerinitiatief (Van der Steen et al., 2014; Hendriks en van de Wijdeven, 2014). Die participerende rol van de overheid is een van de vier rollen van de overheid. Naast de participerende overheid is er de rechtmatige, de presterende en de netwerkende overheid (Van der Steen et al., 2014). Die vier rollen bestaan naast elkaar en vullen elkaar aan. Het onderscheid in die vier rollen maakt duidelijk dat de overheid, ook in de huidige tijd van de derde generatie burgerparticipatie, nog steeds belangrijke rollen te vervullen heeft.

Met het benoemen van de participerende rol die de overheid heeft ten opzichte van burgerinitiatieven, wordt wel het belang onderstreept dat het initiatief blijft liggen bij de burgers en dat de overheid weg moet blijven “van de typische valkuilen van het overvragen van burgers, het overnemen van het burgerinitiatief en een teveel aan vertragende en afstandelijke (bureaucratische) procedures en regels.” (Oude Vrielink en Verhoeven, 2011, p. 383).

Van belang is voor ogen te houden dat de drie generaties burgerparticipatie een verschillende voedingsbodem hebben. De democratiseringsbeweging kwam voort uit de samenleving en was gericht tegen het regenteske gedrag van de bestuurders. Met de term *regentesk* werden sinds de jaren zestig bestuurders bekritiseerd die veraf stonden van het volk en in de huidige terminologie niet responsief zijn. Daalder (1964) sprak over gezag dat zichzelf legitimeert en geen politieke verantwoording af hoeft te leggen (Te Velde, 2010, p. 39). Het conflict rondom zwakzinnigeninrichting Dennedal in de jaren zeventig staat symbool voor de strijd die toen geleverd werd. Dat conflict werd zo groot omdat het bestuur van Dennedal in de linkse pers symbool stond voor een bestuurlijk regime, waarbij bestuurders in de universitaire wereld, de gezondheidszorg, het welzijnswerk en het onderwijs als regenten elkaar via coöptatie aan macht en invloed hielpen. Op deze bestuurders was geen democratische controle mogelijk (Tonkens, 1999, p. 151–152). Het doel van de democratiseringsbeweging was meer zeggenschap, meepraten en meebeslissen door burgers. Bestuurders moesten zich niet alleen gaan verantwoorden aan de organen van de representatieve democratie, maar ook aan de ondernemingsraden, de medezeggenschapsraden, de wijkraden en de patiëntenverenigingen.

De interactieve beleidsvorming – de tweede generatie burgerparticipatie in de jaren negentig – werd vooral door de overheid georganiseerd met als oogmerk dat, in een veel vroeger stadium en veel intensiever dan in de tot dan toe gebruikelijke, inspraak burgers betrokken zouden worden bij de totstandkoming van besluiten. In het huidige beleid ten aanzien van de participatiesamenleving wordt er vanuit de overheid niet zozeer inspraak georganiseerd, maar wordt een appel gedaan op meedoen door burgers en op het leveren van een bijdrage aan de samenleving. Van Houwelingen, Boele en Dekker (2014, p. 21) benoemen dat verschil tussen het meepraten van de eerste en tweede generatie burgerparticipatie en het meedoen van de derde generatie burgerinitiatieven als *beleidsbeïnvloedende* burgerparticipatie versus *zelfredzame* burgerparticipatie.

De ontwikkeling richting deze zelfredzame burgerparticipatie komt enerzijds voort uit een “sterke ervaring van burgerparticipatie, maatschappelijk initiatief en coöperatie van onderop” (Hendriks et al., 2014, p. 15–16)¹⁹ en anderzijds uit het overheidsbeleid gericht op responsabilisering van burgers. Een belangrijk discussiepunt is of in het beleid de plichten van het sociaal burgerschap niet te zeer benadrukt worden. Daardoor kunnen (kwetsbare) burgers sociaal overvraagd worden en dat kan als resultaat hebben dat politiek actieve burgers weinig erkenning krijgen (De Wilde, 2013). In 2003 maakte het toenmalige kabinet in *Andere Overheid* duidelijk hoe het dat nieuwe burgerschap zag: “Het kabinet denkt dan aan een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, hetgeen zich niet in de eerste plaats uit in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen, maar veeleer in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven.” (Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2003, p. 5).

Die maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven worden benoemd als de *doe-democratie*. Van de Wijdeven en Hendriks (2010) introduceerden deze term en bepleiten daarmee een meer ‘doenerige’ vorm van democratie tegen de achtergrond van de kritiek op het functioneren van de traditionele inspraakorganen. De kritiek op de traditionele inspraakorganen is dat deze vormen van politieke participatie vooral worden gebruikt door hoger opgeleiden, door mannen en door autochtonen. Bovens en Wille (2011) spreken over een *diplomademocratie* en poneren de vuistregel dat naarmate de participatie meer tijd en energie vraagt van de deelnemers, het percentage hoger opgeleiden groter wordt. Van de Wijdeven en Hendriks zoeken een alternatief in de doe-democratie en zetten zich met dat concept af tegen “degenen die de participatiedemocratie vereenzelvigen met een ‘deliberatieve democratie’, waarin de bottom-up participatie en de gewenste integratie vooral via het gesproken en geschreven woord worden gezocht. Behalve deze meer ‘cerebrale’ kant heeft de participatiedemocratie ook een meer ‘doenerige’ kant, en het is deze laatste kant die wij hier vooral uitlichten.” (Van de Wijdeven en Hendriks, 2010, p. 16). De term doe-democratie is inmiddels ook door de overheid omarmd, blijktens de *Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Het kabinet definieert de doe-democratie als “een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken.” (p.3).

¹⁹ Hendriks et al. plaatsen wel een vraagteken bij de geclaimde omvang van deze ontwikkeling, maar zij signaleren toch “opmerkelijke, op veel plekken en door veel actoren gesignaleerde, veranderingen [...] in de driehoeksverhouding [...] tussen overheid, markt en gemeenschap” (Hendriks et al, 2014, p. 16).

De opkomst van de doe-democratie als beleidsideaal ligt in het verlengde van de opkomst van de term burgerschap. Het begrip burgerschap is al vanaf begin jaren negentig een *buzz word* onder sociaal wetenschappers. Daar bleef het in eerste instantie ook bij, betogen Hurenkamp en Tonkens (2011, p. 58), maar sinds 2000 is burgerschap ook in het beleid en in de media een uitermate veelvuldig gebruikt concept: “in 2007 verlaat zo’n beetje elke werkdag een stuk het parlement waarin burgerschap aan de orde is.” (Hurenkamp en Tonkens, 2011, p. 60). Burgers wordt een grote rol toegedicht in de aanpak van maatschappelijke kwesties. Van meer burgerschap wordt een oplossing verwacht voor de spanning tussen verschillende bevolkingsgroepen, voor het asociaal gedrag in het publieke domein, voor de afnemende legitimiteit van de overheid (Hurenkamp en Tonkens, 2011, hoofdstuk 2) en voor de financiële problemen van de verzorgingsstaat. “Van burgers wordt verwacht dat zij deze problemen oplossen, en wel in vier gedaanten: als verantwoordelijke, fatsoenlijke, zorgzame en deliberatieve burgers. Burgers krijgen in deze hoedanigheden steeds een verbindende taak: zij worden geacht bruggen te slaan tussen burgers onderling en tussen burgers en het bestuur.” (Tonkens, 2008, p. 5).

Het communitaristisch burgerschapsmodel is dominant in het leeuwendeel van de artikelen die gewijd zijn aan burgerschap (Hurenkamp en Tonkens 2011, p. 64). Het communitaristische karakter van het burgerschapsmodel komt tot uiting in het veelvuldig gebruik van het begrip gemeenschap en in de sociaal-emotionele en culturele invulling die burgerschap en samenleving krijgen. “[D]e grenzen van de gemeenschap worden [...] niet gezocht in de juridische of sociale status van de burgers of in de ambts-uitoefening van burgers en bestuurders, maar in emoties, geschiedenis, gedeelde of verdelende religies, en directe verbondenheid.” (Hurenkamp en Tonkens 2011, p. 65). Het communitaristisch burgerschapsmodel komt tot uiting in de acties die in een aantal wijken in Nederland ondernomen worden om weer gemeenschapszin en een buurtgevoel te genereren door de aankleding van de wijk. De gedachte is om verbondenheid en vertrouwdeheid in de wijk te realiseren (De Wilde, 2013, p.50).

Bij goed burgerschap denken de meeste Nederlanders eerder aan het sociaal burgerschap, zoals verwoord in de communitaristische opvatting, dan aan het politiek burgerschap van het republikeinse model (Dekker, 2006; Hurenkamp en Tonkens, 2008). In de recente literatuur worden veel positieve voorbeelden van sociaal burgerschap beschreven. Maar het nastreven van sociaal burgerschap kan, blijkend het onderzoek van De Wilde, ook onbedoelde gevolgen hebben. De Wilde (2013) beschrijft

hoe 'leuke dingen doen voor de buurt' bewoners die voorheen niet zo actief waren in de wijk samenbrengt in nieuwe initiatieven, zoals “eetavonden voor eenzame ouderen, kookclubs en koffie ochtenden met lekkere zoete hapjes” (p.61). De nagestreefde gezelligheid brengt nieuwe saamhorigheid, maar er zijn ook minder positieve reacties. Bewoners die al langer actief waren in bewonerscommissies, in buurtoverleggen en op inspraakavonden voelen zich nu in de kou gezet. Er ontstaat zo een nieuwe kloof tussen sociaal en politiek burgerschap, en gemiste kansen op zeggenschap en ontwikkeling, is de conclusie van Tonkens en De Wilde (2013, p. 263).

Een discussiepunt blijft de vraag of de doe-democratie nu vooral voortkomt uit de maatschappelijke ontwikkeling waarin burgers meer maatschappelijke initiatieven ontplooien, of dat de doe-democratie vooral een mooi woord voor bezuinigingen op de overheidsuitgaven is. Onder de noemer van doe-democratie en participatiesamenleving worden heel diverse praktijken beschreven. Roorda et al. (2015, p. 11) suggereren de term participatiesamenleving te reserveren voor het domein zorg en welzijn. De doe-democratie heeft dan betrekking op initiatieven van ondernemende burgers die met hun initiatief aan publieke belangen en voorzieningen werken²⁰. Die gedachte volgend, is de ingrijpende verandering van de verzorgingsstaat, waarbij rechten en plichten van burgers opnieuw gedefinieerd worden, te plaatsen onder de noemer participatiesamenleving. Bij die ontwikkeling zetten critici vraagtekens ten aanzien van de effecten die dat heeft voor burgers. Worden burgers niet overvraagd? Worden kwetsbare burgers nu niet net heel afhankelijk van andere burgers? En worden niet opnieuw vooral vrouwen aangesproken op 'vrijwillige' zorgtaken?

Bij de doe-democratie gaat het dan vooral om de zelfredzame burgerinitiatieven die als alternatief voor, aanvulling op of vervanging van publieke voorzieningen fungeren. Voor die democratische verhoudingen leveren de zelfredzame burgerinitiatieven een genuanceerd beeld op. De doe-democratie is enerzijds een antwoord op de kritiek dat er in de uitvoering van sociaal beleid vaak weinig sprake van democratie is. Burgerinitiatieven zijn bij uitstek geschikt om democratie vorm te geven door de invloed van direct betrokkenen. Anderzijds doen zich vragen voor ten aanzien van de verhouding

²⁰ In combinatie met beleidsbeïnvloedend burgerschap is er sprake van drie vormen van actief burgerschap: het sociaal burgerschap in de vorm mantelzorg en vrijwilligerswerk, het ondernemend burgerschap in de vorm van burgerinitiatieven en politiek burgerschap in de vorm van beleidsbeïnvloeding. Dat onderscheid wordt niet altijd gehanteerd. Zo wordt er in *De ondernemende burger* (Ham en Van der Meer, 2015) ook verslag gedaan van “Doe-het-zelf-democratie: G1000 in Amersfoort [...]”.

tussen de burgers en de overheid, ten aanzien van de verhoudingen tussen burgers onderling en ten aanzien van de positie van professionals.

Democratische verhoudingen in de doe-democratie

Ten aanzien van de verhouding tussen overheid en burgers is het zoeken naar de passende rol voor de overheid ten opzichte van de nieuwe burgerinitiatieven. Er is de kritiek dat de overheid het burgerinitiatief overneemt en reguleert (Verhoeven en Ham, 2010; Oude Vrielink en Verhoeven, 2011; Schinkel 2012). Er is echter ook de kritiek dat de politieke besluitvorming en het functioneren van het ambtelijk apparaat informaliseert (Tonkens et al., 2015, p. 101). Die kritiek signaleert dat de overheid, in het streven om burgerinitiatieven niet in de bureaucratie van de overheid te laten vast lopen weliswaar meer 'loslaat', maar daarbij haar politiek-democratische rol dreigt te verwaarlozen. De rol van de gemeenteraad lijkt te verschrompelen tot noodgevallen. "Voor als we de verkeerde kant op gaan, of als er iets helemaal scheef loopt in de dagelijkse beslissingen." (Tonkens et al. 2015, p. 101). Het heil wordt nu gezocht in informeel overleg: "even snel een belletje, een gesprekje op straat, samen om de tafel." (idem). Bij een vergaande informalisering van het ambtelijk apparaat liggen de gevaren van willekeur en nepotisme op de loer.

Ik verwees al naar het pleidooi van Blokland (2008, p. 168) dat met het oog op democratische verhoudingen de overheid de sturing ten aanzien van bepaalde kwesties wellicht los kan laten, maar zich druk moet blijven maken over wie, wanneer, aan welke tafels met hoeveel gewicht mag meepraten over welke onderwerpen. In aanvulling daarop stellen Tonkens et al. dat de overheid inhoudelijk niet helemaal afzijdig kan blijven en dat gemeenteraden als representatief democratisch orgaan actiever dan nu veelal ideeën dienen te ontwikkelen over wat lokale basisvoorzieningen zijn en hoe die gegarandeerd kunnen worden (Tonkens et al. 2015, p. 108). Als burgerinitiatieven een alternatief (moeten) zijn voor voorzieningen, die eerder door de overheid geboden werden, zijn vragen ten aanzien van toegankelijkheid en zeggenschap een publiek vraagstuk. Als een vervangende voorziening niet algemeen toegankelijk is, is het risico groot dat alleen burgers die over voldoende vaardigheden en sociaal kapitaal beschikken voor de eigen gelederen zo'n voorziening kunnen organiseren (Hurenkamp et al., 2014).

Ook ten aanzien van de democratische verhoudingen tussen burgers onderling in de nieuwe burgerinitiatieven zijn er vragen. Krijgen vooroplopende burgers niet ongecontroleerde macht over anderen. Willen de burgers van de burgerinitiatieven zich wel

verantwoorden? Ham en Van der Meer zijn daar in de conclusies van hun onderzoek kritisch over:

De doe-democratie is niet altijd zo democratisch. De achterban vraagt er niet om, het democratisch wantrouwen is ingeruild voor op gezag gebaseerd vertrouwen. Het risico is een gebrek aan gezonde tegenspraak, zeker in het geval van een kleine kring van gelijksoortige leiders of bij een door de achterban bewierookte trekker – beide zagen we.

(Ham en Van der Meer, 2015, p. 133).

De vraag is ook in welke mate er sprake is van de behartiging van publieke belangen bij burgerinitiatieven als zorgcoöperaties. Hoe inclusief zijn de voorzieningen die op deze manier worden gerealiseerd? Ham en van der Meer signaleren veel enthousiasme, veel kleinschalige initiatieven onder gezaghebbende leiding, maar ook “de beperkte en ondemocratische verantwoording, het gevaar van willekeur en het risico op uitsluiting.” (idem).

Een laatste kwestie betreft de positie van sociale professionals. Er is enerzijds de vraag of, in het enthousiasme voor burgerinitiatieven en de gretigheid om over die burgerinitiatieven waardering tot uiting te brengen, de rol van sociale professionals in het aanzwengelen en ondersteunen van die burgerinitiatieven niet ernstig ondergewaardeerd wordt (Tonkens, 2014a). Anderzijds is er de vraag of in die burgerinitiatieven niet veel werk gedaan wordt door 'crypto-professionals' (Ham en Van der Meer, 2015, p. 32). Dat is niet een probleem in termen van zeggenschap en democratie, maar onthoudt mensen wel de financiële beloning die ze verdienen.

In het laatste hoofdstuk ga ik nader in op de rol van sociale professionals ten aanzien van burgerinitiatieven en sociale ondernemingen. In het kader van de vraag naar de bijdrage van verantwoording aan democratische verhoudingen is van belang te constateren dat de overheid een rol en een verantwoordelijkheid blijft houden ten opzichte van de burgerinitiatieven. Dat betreft de geboden ondersteuning van de burgerinitiatieven, de toegankelijkheid en continuïteit van voorzieningen die (mede) door burger in stand worden gehouden, en het democratisch functioneren van burgers onderling in burgerinitiatieven.

Democratisch bestuur en verantwoording

De analyse van de rol van de overheid resulteert in een genuanceerd beeld. Enerzijds is er de conclusie dat de traditionele opvatting over goed bestuur onvoldoende ruimte geeft voor brede participatie door burgers. Een conclusie is echter ook dat in de moderne opvattingen de rol die de overheid blijft houden niet altijd op zijn waarde geschat wordt. Die rol van de overheid in de netwerksamenleving is niet kleiner, maar anders.

In de traditionele opvattingen over goed bestuur – met responsiviteit, behoorlijkheid en effectiviteit als normen voor goed bestuur – is de invloed van burgers c.q. volksvertegenwoordigers gesitueerd in de eerste fase van de beleidscyclus, in de besluitvorming, en in de laatste fase, in de evaluatie en beoordeling van de resultaten. Ten behoeve van de beleidsvorming luistert de overheid naar wat er in de samenleving leeft en in de besluitvorming hebben burgers de mogelijkheid te participeren, maar daarna is het een kwestie van behoorlijke en zorgvuldige uitvoering. Vanuit de moderne opvattingen wordt benadrukt dat maatschappelijke veranderingen niet in detail planbaar en stuurbaar zijn en dat in de doe-democratie samenwerking met burgers en organisaties ook in de uitvoering geboden is. Beleid wordt daarbij mede vanuit de uitvoering nadere invulling gegeven: de frontlijnsturing. Met die frontlijnsturing wordt ruimte geboden aan zowel uitvoerend professionals als aan burgers.

De overheid en de representatieve democratie blijven echter een belangrijke rol en verantwoordelijkheid behouden. De overheid is niet zo maar één van de spelers op het maatschappelijke veld. De overheid heeft allereerst een ordende, verbindende en symbolische rol, die inspirerende en verbindende communicatie vereist. De overheid en de volksvertegenwoordiging hebben verder de verantwoordelijkheid om te waken over democratische verhoudingen wat betreft de zeggenschap over en de toegankelijkheid van publieke voorzieningen, ook als die voorzieningen niet door de overheid zelf in stand gehouden worden.

Ook de norm *behoorlijkheid* voor goed bestuur laat een genuanceerde beeld zien. De Commissie Behoorlijk Bestuur (Halsema et al., 2013) constateert dat ter bevordering van ethisch verantwoord handelen van bestuurders in de afgelopen jaren veel verschillende codes zijn opgesteld. De commissie geeft een lijst van 21 codes met de toevoeging dat die lijst nog niet compleet is. Die codes vervullen een belangrijke functie, maar die codes alleen zijn volgens de commissie geen oplossing van het vraagstuk van behoorlijk bestuur. “Gedragsregels formuleren heeft alleen zin als het leidt tot herleving van het

gesprek over de maatschappelijke taak en de eigen rol en verantwoordelijkheid daarbij; het heeft geen zin als er meer dan voldoende regels bestaan, maar gedrag niet verandert. Behoorlijk bestuur is per slot van rekening geen resultaat van procedures of protocollen, maar van het feitelijk handelen van mensen.” (Halsema et al., 2013, p. 5). De commissie bepleit dan ook niet meer regels, maar het nemen van verantwoordelijkheid door bestuurders door het afleggen van verantwoording. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is volgens de commissie “een open cultuur waarin mensen elkaar aanspreken op dingen die mis dreigen te gaan. En waarin ze onderling niet terugdeinzen voor wat tegenwoordig in internationaal gezelschap een Difficult Conversation heet: een lastig gesprek.” (Halsema et al., 2013, p. 7). Dat neemt echter niet weg dat regelgeving van belang blijft als referentiekader voor het lastige gesprek en om de mogelijkheid van juridische procedures open te houden.

Ten aanzien van de ondersteuning van burgers speelt een vergelijkbaar spanningsveld, dat van regels versus maatwerk. In de (nieuwe) Wmo wordt minder in termen van regels en rechten gesproken en meer in termen van maatwerk. In de Wmo van 2007 stond de *compensatieplicht* centraal: de verplichting voor gemeenten om mensen met een beperking of psychische problematiek te compenseren voor de beperkingen die zij ondervinden bij hun zelfredzaamheid en participatie. In de Wmo van 2015 wordt over ‘maatwerkvoorziening’ gesproken. Gemeenten zijn gehouden “de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen” te ondersteunen alsmede “beschermd wonen en opvang” te bieden (Wmo, 2015, artikel 1.1.1). Het streven is maatwerk, maar gelijke behandeling blijft uiteraard ook een bestuurlijke norm en dat vormt dan ook een van de dilemma’s van de participatiesamenleving (Putters, 2014).

De decentralisatie van overheidstaken naar de gemeenten is beargumenteerd vanuit de gedachte van maatwerk. Gemeenten zijn, zo is de gedachte, de aangewezen bestuurslaag om maatwerk te realiseren; zij kunnen voorzien in de noodzakelijke integraliteit en maatwerk én kunnen beter inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger (Decentralisatiebrief, 2013). Maar decentralisatie blijkt geen garantie voor democratische verhoudingen. Ten aanzien van burgerinitiatieven wordt veel informeel overlegd. Sociale wijkteams hebben nu veelal korte lijnen met de lokale overheid. De besluitvorming informaliseert met de risico’s van een verantwoordingsdeficit als gevolg (Tonkens et al., 2015). De vraag is ook of gemeenteraadsleden in dat kader wel voldoende tegenwicht kunnen bieden bij besluiten over de gespecialiseerde zorg, nu gemeentes daarvoor

op regionaal niveau samenwerken (Loots en Peeters, 2013). En verder is er de kritiek dat er op lokaal niveau te weinig ruimte is om eigen beleid te voeren omdat landelijk nog veel lijnen worden uitgezet (Putters, 2014; Broertjes, 2014).

Volgens Van de Donk zou het bij de decentralisatie moeten gaan om “een werkelijke vernieuwing en horizontalisering van verhoudingen die recht doet aan de noodzakelijke, door wederkerigheid en ruimte voor innovaties gedreven zorgcultuur.” (p. 11). Van de Donk toont zich voorstander van de moderne benadering als hij zich sterk maakt voor een benadering waarin de samenleving niet tot een te besturen object gereduceerd wordt en de verhouding tussen bestuur en bestuurden opgepakt wordt als een subject–subject relatie (p.17). Maar de noodzaak van verantwoording blijft. Gericht monitoren van de resultaten van sociaal werk en democratisch debat daarover blijft een belangrijk element van goed bestuur naast alle informele contacten. En bij de verantwoording van bestuurders en publieke functionarissen blijft het zaak steeds opnieuw te zoeken naar een werkzame en democratische combinatie van informele en formele verantwoording.

Democratie en individuele vrijheid

Een tweede, maar niet minder belangrijke invalshoek van democratische verhoudingen, is de vrijheid van individuele burgers in het sociaal werk. Hoe ver zorg voor en bemoeienis met burgers vanuit overheid en sociaal werk moet en mag gaan is een belangrijk vraagstuk in de democratische verhoudingen tussen overheid, burgers en sociale professionals. De zeggenschap over het eigen leven is een belangrijke democratische waarde die beschermd moet worden ten opzichte van overheid en sociaal werk, maar ook beschermd kan worden door overheid en sociaal werk.

Vanuit het perspectief van de burgers die direct betrokken zijn bij het sociaal werk is de zeggenschap over hun eigen leven en hun bescherming ten opzichte van de macht van de bestuurders, politici of publieke functionarissen een belangrijk democratisch goed. In de argumentatie voor burgerlijke vrijheid wordt vaak verwezen naar Mill en zijn betoog voor een eigen ruimte van de burger, waarin overheid en sociale professionals niet ongevraagd mogen interveniëren, tenzij anderen schade wordt toegebracht of anderen hun vrijheid wordt ontnomen:

That the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to

others. His own good, either physical or moral, is not a sufficient warrant.
(Mill, 1909, p. 9).

The only freedom which deserves the name, is that of pursuing our own good in our own way, so long as we do not attempt to deprive others of theirs, or impede their efforts to obtain it. Each is the proper guardian of his own health, whether bodily, or mental or spiritual. (Mill, 1909, p. 12).

De stellingname van Mill wordt in de literatuur vanuit diverse overwegingen genuanceerd. Een eerste belangrijke nuancering komt van Berlin (1958) die een onderscheid maakt tussen negatieve en positieve vrijheid. Bij *negatieve* vrijheid gaat het om vrij zijn *van* de machtsuitoefening van overheid en publieke functionarissen. Dat is de vrijheid die Mill beschrijft. Bij die negatieve vrijheid is de democratische waarde de afbakening van de eigen sfeer (Witteveen, 2014, p. 60). Daarnaast beschrijft Berlin de *positieve* vrijheid, de vrijheid *tot* het richting kunnen geven aan het eigen leven (Berlin, 1958/2010). Gedacht vanuit de positieve vrijheid gaat het om autonomie, om de mogelijkheid om het eigen leven vorm te geven. Volgens Berlin gaat het vaak, als mensen zich beklagen, over onvrijheid om het ontbreken van erkenning: de erkenning als persoon, als uniek individu met eigen doeleinden en als lid van de groep. Erkenning betekent als persoon behandeld worden, en “niet als lid van een kleurloos allegaartje, een statistische eenheid zonder herkenbare, eigen menselijke trekjes en eigen doeleinden.” (Berlin, 1958 / 2010, p. 60). Berlin benoemt de waarde van de positieve vrijheid en erkenning, maar hij benadrukt de risico’s van een politiek waarbij, vanuit de overtuiging dat er één kenbare juiste levenswijze is, mensen voor hun eigen bestwil tot andere gedachten gedwongen worden. Berlin wijst de overtuiging af dat de antwoorden op alle normatieve vragen op één rationeel stelsel kunnen worden gebaseerd. Om die reden blijft hij de ruimte voor ethische pluraliteit en de individuele vrijheidsrechten benadrukken en blijft hij dan ook hechten aan de waarde van negatieve vrijheid (zie ook Blokland, 2010).

Door *civic republicans* (Lovett, 2014, onder verwijzing naar Pettit; zie ook Witteveen, 2014, p. 155 e.v.) is een alternatief ontwikkeld voor het veilig stellen van de privé sfeer dat in het verhaal van negatieve vrijheid voorop staat. In dat alternatief wordt het vrijheidsideaal verbonden met idealen van gelijkheid en solidariteit. De gedachte is dat het bij vrijheid niet zozeer gaat om het niet interveniëren in de persoonlijke sfeer – de vrijheid in de zin van Mill – maar om het niet onderworpen zijn aan *willekeurige* of *ongecontroleerde* zeggenschap. Intervenieren kan vanuit de invalshoek van vrijheid

wenselijk en zelfs noodzakelijk zijn om mensen in een afhankelijke situatie te ondersteunen. Die interventie moet dan wel aan regels gebonden zijn. “Juist de eis dat de toegestane interventie in iemands zelfbepaling niet overheersend of onderdrukkend mag zijn en de persoon moet helpen zelf te oordelen, maakt het positieve vrijheidsideaal minder gevaarlijk.” (Witteveen 2014, p. 166). Verantwoording van deze interventies ten opzichte van degenen op wie de interventie gericht is, is dan ook onontbeerlijk.

Vrijheid, paternalisme en moraliseren in de sociale praktijk

Voor de praktijk van sociaal werk hanteert Van der Laan (2006) het begrip *gelaagde structuur* om een werkwijze te beschrijven waarmee democratische verhoudingen tussen cliënt en sociaal werker vorm gegeven kunnen worden. Daarvoor onderscheidt hij twee momenten in het casework: “het moment waarop twee burgers op voet van gelijkheid een overeenkomst sluiten over de te verlenen dienst” en “het moment waarop de dienstverlening feitelijk in werking treedt. Op dat laatste moment levert de cliënt zich min of meer over aan de dienstverlener en is de cliënt object van professionele interventies.” (Van der Laan, 2006, p. 29–30). Die werkwijze geeft het idee van *informed consent* weer: men informeert de cliënt over de behandeling en gaat na instemming tot behandeling over.

De beschrijving van Van der Laan sluit sterk aan bij de gedachte van de eigen private sfeer – de negatieve vrijheid – waar alleen in mag worden ingegrepen als de betrokkene daartoe instemming heeft gegeven. In lijn met bovengenoemde civic republicans bepleit Widdershoven (2002) vanuit zorgethische principes niet zozeer een prudente manier van omgaan met negatieve vrijheid, maar het zorgvuldig hanteren van positieve vrijheid als uitgangspunt. “[P]ositieve vrijheid focust op het vermogen van een persoon om bron van zijn eigen beslissingen te zijn en om zijn leven te leiden in overeenstemming met zijn eigen redenen, doelen en plannen.” (Widdershoven, 2002, p. 26). Afhankelijkheid hoeft iemands vrijheid niet aan te tasten, zolang die persoon zich kan identificeren met datgene waarvan hij of zij afhankelijk is (idem, p. 27). Zorg is daarom ook een proces van onderhandelen en afstemmen van perspectieven. Widdershoven verwijst daarbij naar het principe van ‘*negotiated consent*’ van Moody (1992). De gedachte daarbij is dat het in de zorg niet zozeer gaat om het aanbieden van informatie en het wachten op toestemming, maar om het bereiken van een gezamenlijk gezichtspunt via een proces van onderhandelen. In goede zorg komt het meer aan op betrokkenheid en zorgzaamheid, dan op afstandelijkheid en respect voor het recht op zelfbeschikking (Widdershoven, 25)

In dezelfde geest pleit Sennett (2003) voor participatie van de (kwetsbare) burger in de eigen hulpverlening. Hij betoogt aan de hand van het voorbeeld van een dakloze tiener dat niet, zoals vaak aangenomen in de kritiek op het paternalisme, de afhankelijkheid van hulpvragers het probleem is, maar de passiviteit. “De dakloze tiener werd niet behandeld als iemand met een zekere expertise op het terrein van dakloosheid.” (Sennett, 2003, p. 176). Iemand een actieve rol geven in de eigen hulpverlening is een vorm van erkenning, erkenning van de expertise en erkenning van de eigenheid van de persoon. Om de erkenning van de expertise en actieve inbreng van de burger en het belang van combinatie van expertise van de burger en de vakman te onderbouwen, wordt nog vaak verwezen naar de uitspraak van Dewey: “the man who wears the shoe knows best that it pinches and where it pinches, even if the expert shoemaker is the best judge of how the trouble is to be remedied.” (Dewey, 1927, p. 340).

Die gedachte zien we terug in het streven in het sociaal werk om mensen te sterken in hun vermogen om vorm te geven aan hun eigen leven. Empowerment (Van Regenmortel, 2009) is de veel gebruikte term voor dit streven. Verantwoording van sociaal werk aan direct betrokkenen is daarbij een belangrijke manier om te voorkomen dat over de hoofden van betrokkenen beslissingen genomen worden. Verantwoording aan betrokkenen is een manier om de erkenning van de eigenheid van de persoon of groep en de gelijkwaardigheid van professionals en burgers tot uiting te brengen. Die erkenning ontbreekt als de burgers, op wie het sociaal werk zich richt, alleen als object van de interventie worden behandeld. Dat gebeurt als sociaal werkers, al dan niet namens de overheid, interveniëren vanuit de behartiging van het algemeen belang of vanuit de overtuiging dat het belang van betrokkenen daarbij gediend is, ook al zien ze dat zelf nog niet in. Dan is de paternalistische kritiek van toepassing, als acties worden ondernomen in iemands bestwil, in strijd met de eigen zeggenschap van betrokkenen. Paternalisme werd in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw vanuit deze invalshoek nadrukkelijk afgewezen.

Normerend optreden, moraliseren en praktijken als *bemoeizorg* en hulpverlening *achter de voordeur* zijn het laatste decennium weer meer geaccepteerde praktijken. Maar er zijn opnieuw kritische geluiden. Zo spreekt Trommel (2009, 2010) over *gulzig bestuur*, daarmee verwijzend naar een overheid die te veel wil, onder meer tot uiting komend in wat hij *new welfare* noemt. In dat nieuwe welzijnswerk worden volgens Trommel weer veel doelen gesteld over de hoofden van betrokkenen heen. Burgers hebben daarbij

veelal maar weinig mogelijkheden om hun stem tegen de systeemlogica te verheffen, zo luidt de (republikeinse) kritiek (Trommel 2010; zie ook Horstman en Houtepen, 2008).

De vraag blijft hoe moraliserend optreden voor de bestwil van betrokkenen verantwoord kan plaatsvinden zonder te vervallen in over de hoofden van mensen beslissen over wat in hun leven wenselijk is. Zorg en welzijn als maatschappelijke praktijk kan enerzijds niet alleen gebaseerd zijn op vraag en aanbod, maar vraagt ook om handelen vanuit een idee over het goede leven en de goede samenleving. “Organisaties bemoeien zich met mensen, vanuit hun visie op het goede leven; mensen bemoeien zich met elkaar. Ze ontwikkelen hun visies op het goede leven en dragen die uit: ze moraliseren.” (Tonkens, 2006c, p.11). Maar anderzijds is het zaak aan de democratische waarden van autonomie en gelijkheid in de uitvoering en in de verantwoording van moraliserend optreden tegemoet te komen.

Voor de hantering van het democratisch dilemma tussen individuele autonomie en vrijheid enerzijds en moraliserend optreden anderzijds, poneert Tonkens (2006c) *dialogisch moraliseren*. Moraliseren in dialoog gaat ervan uit dat zowel de professional als de burger ieder zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. De professional is deskundig in kennis van de problemen en oplossingen en de cliënt weet hoe het voelt “om bijvoorbeeld twintig jaar diabetes te hebben of langdurig werkeloos te zijn.” (Tonkens, 2006b, p. 194). Tonkens benadrukt dat de dialoog niet moet worden verward met vraaggerichtheid. “Democratische verhoudingen vereisen een betere dialoog, geen betere ‘match’ tussen vraag en aanbod.” (idem p.191; zie ook Newman en Tonkens, 2011, p. 203 e.v.).

Democratisch handelen van sociale professionals

Met dialogisch moraliseren zijn we al bij de derde invalshoek van democratische verhoudingen tussen overheid, burgers en sociale professionals beland: de invalshoek van het democratisch handelen van de uitvoerend sociale professionals en hun verantwoording ten opzichte van direct betrokken burgers en ten opzichte van overheid en politiek. De verhouding van de professional ten opzichte van burgers analyseer ik nader aan de hand van de concepten *democratisch professionalisme* en *empowerment* en van het gezag en het vertrouwen dat sociale professionals (nodig) hebben. Ten aanzien van de verantwoording van sociaal werk ten opzichte van overheid en politiek ga ik in op de verhouding tussen gereguleerde en verplichte verantwoording, zoals bij prestatiecontracten, en verantwoording op eigen initiatief. Tenslotte ga ik in op de voor- en

nadelen van de nauwe verbondenheid van sociaal werk met de lokale overheid, waarvan nu veelal bij de wijkteams sprake is.

Democratisch professionalisme

De term democratisch professionalisme is bekend geworden door de publicaties van Dzur (2008) en wordt in de discussie over de rol van professionals vaak gehanteerd (zie onder meer Kremer en Tonkens, 2006, Tonkens en Verhoeven, 2011, Spierts, 2014, Biesta 2014). De achtergrond voor de discussie over professionalisme en democratie wordt gevormd door het gegeven dat professionals enerzijds door velen vanwege het gesloten karakter van de beroepsgroep bekritiseerd worden als ondemocratisch, en dat anderzijds professionalisering en ruimte voor professionals wordt nagestreefd, omdat de drive van professionals als belangrijke basis voor goed werk wordt gezien. Dat laatste wordt inmiddels ook door de overheid omarmd. In het regeerakkoord *Bruggen slaan* van de VVD en de PVDA (2012) wordt het voornemen uitgesproken vakmanschap meer ruimte en waardering te geven: “Dat [een hoge kwaliteit aan dienstverlening] kan alleen als we vakmanschap meer ruimte en waardering geven. Mensen in de voorste linie van het onderwijs, in de zorg en bij de politie moeten trots kunnen zijn op hun werk en zich gesteund weten door hun leidinggevendenden.” (Rutte en Samson, 2012, p. 3).

Gegeven blijft dat professionalisme op gespannen voet staat met democratie, omdat het een streven naar een monopoliepositie inhoudt: een eigen werkerterrein waar alleen geaccrediteerde professionals actief mogen zijn en waar voor leken geen plek is. Professionalisme was in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw dan ook bijna synoniem met ondemocratisch. Professionals werden bekritiseerd vanwege het gesloten karakter van de beroepsgroep, wegens het gebrek aan publieke verantwoording en wegens het hanteren van de waarden en normen van de gevestigde orde. Professionals waren arrogant en regentesk en de kritiek op professionals was een belangrijke achtergrond voor het ontstaan van alternatieve hulp- en dienstverlening, zoals de antipsychiatrie, de zwakzinnigenzorg in Dennendal en de alternatieve jongerenhulpverlening in de vorm van het JAC (Jongeren Adviescentrum) en de Sociale Joenit.

Naast de kritiek dat professionals niet democratisch zijn vanwege het gesloten karakter van de beroepsgroep, is er ook kritiek op de gerichtheid van professionals op hun eigen belang en op het effect van hun handelen. Professionals zouden burgers afhankelijk maken en het werk van professionals zou de initiatieven en het probleemoplossend vermogen van burgers zelf verdringen. Grondlegger van deze kritiek is Illich die onder

meer spreekt over *iatrogenese* in de gezondheidszorg, waarbij mensen niet beter maar juist zieker worden van medisch handelen. Ook hanteert hij de term *disabling professionals*. Professionals maken volgens de kritiek van Illich burgers op medisch gebied, maar bijvoorbeeld ook in het onderwijs, afhankelijk door hen niet zozeer te helpen bij hun vragen, maar door hen voor te schrijven wat ze nodig hebben. In het verlengde van het betoog van Illich bekritisieren o.a. Achterhuis (*De markt van welzijn en geluk*, 1979) en McKnight (*The Careless Society*, 1995)²¹ het welzijnswerk. Ook in de recentere kritiek op de verzorgingsstaat van Blond (*Red Tory*, 2010) in Engeland en De Boer en Van der Lans (*Burgerkracht*, 2011) in Nederland klinkt die kritiek door.

In de loop der jaren is er op verschillende manieren omgegaan met deze kritiek. Ik noemde al de democratisering en het ontstaan van alternatieve hulpverlening in de jaren zestig en zeventig. Vermarkting om de klantgerichtheid en de efficiëntie van de dienstverlening te vergroten was vooral in de jaren negentig het motto. Ook vermaatschappelijking, het inbedden van de zorg in de samenleving, was en is een belangrijke strategie. Het expliciete streven om de relatie tussen professionals en burgers democratisch vorm te geven in een samenwerking vanuit gelijkwaardigheid, met erkenning van de eigen rol van burger en professional is er in het democratisch professionalisme (Dzur, 2008) en in de empowerment beweging (zie o.a. Herringer, 2007, Van Regenmortel, 2009).

Dzur beschrijft de werkwijze van het democratisch professionalisme als alternatief voor het traditionele *social trustee professionalism* enerzijds en de radicale kritiek op professionals anderzijds. In de beschrijvingen van professionalisme van onder meer Durkheim (eind 19^e, begin 20^e eeuw) en Parsons (halverwege 20^e eeuw) wordt professionals een belangrijke maatschappelijke rol toegedicht in het vormgeven van publieke waarden en van zorg voor de gemeenschap in contrast met de economische realiteit, waarin de eigen belangen overheersen. Professionals fungeren in die gedachte van vroege sociologen als “bulwarks protecting critical social interests in justice, health and education, among others, from being colonized by market forces.” (Dzur, 2008, p. 47).

In de radicale kritiek (van onder meer Freidson, 1970) wordt professionalisme vooral gezien als een strategie gericht op het veilig stellen van de maatschappelijke positie van de beroepsgroep. Bij de kritiek op het effect van het werk van professionals zijn volgens Dzur twee argumentaties aan de orde: (1) professionals fungeren als technocratische

²¹ McKnight is ook de grondlegger van de in Nederland in het opbouwwerk veel gehanteerde ABCD-methode.

barrière tussen democratische instituties en het brede publiek en (2) het werk van professionals heeft een ‘disabling’ effect op het vermogen en het zelfvertrouwen van burgers. Bij het barrière argument gaat het om de door politici hoog gewaardeerde kennis van professionals, hun technocratische aanpak en hun verbinding met beleidsmakers die ervoor zorgt dat leken in het politieke debat geen plek meer hebben. Het disabling argument vat Dzur als volgt samen: “Through the medication of psychologists, lawyers, and public administrators, among others, citizens can lose trust in how capable they are as persons, how capable their neighbors are, and how they all are in collective action.” (Dzur, 2008, p. 95–96).

Aansluitend bij Dewey ontwikkelt Dzur het model van democratisch professionalisme met de inzet om de kloof tussen professionals en het brede publiek te dichten. In dit model stelt Dzur het delen van taken en kennis centraal. Democratisch professionals tonen zich in hun doen en laten bewust van de effecten die hun deskundigheid kan hebben op het zelfvertrouwen van burgers om hun eigen keuzes te maken en stemmen hun handelen af op het bevorderen van dat zelfvertrouwen. De traditionele professionals, de social trustee professionals, streefden ernaar een monopolie te verwerven en te behouden en maakten burgers afhankelijk van hun diensten. Democratische professionals willen het arbeidsterrein delen met burgers, bevorderen de competenties van burgers om zich actief in het democratisch proces te engageren, maar zij helpen ook burgers “when and why to hand over a job with public purposes to those with professional training and experience.” (Dzur, 2008, p. 105).

Dzur sluit met zijn model van democratisch professionalisme aan bij de democratieopvatting van Tocqueville en Dewey:

Democratic professionals can facilitate and enable civic engagement and public deliberation while also expecting lay citizens to learn from professionals with greater training and experience in particular areas. Tocqueville’s and Dewey’s characterization of mutual deferential relationship between professional and citizen transcends the one-sided accounts of these relations expressed by the social trustee and radical critique models of professionalism. (Dzur 2008, p. 106).

Dzur beschrijft de rol van democratisch professionals bij nieuwsgaring in de vorm van *public journalism*, bij gerechtelijke oordelen in de vorm van *restorative justice* (herstelrecht en herstelgericht werken) en bij medisch ethische kwesties in de *bioethics*

movement. In die praktijken worden 'leken' en professionals op zo'n manier betrokken dat zowel de eigen ervaringsdeskundigheid van burgers én de professionele deskundigheid van professionals worden erkend en gebundeld. Dzur benadrukt daarbij het belang van de *middle democracy*, waarmee hij niet zozeer doelt op de organen van de representatieve democratie, maar op alle plekken waar collectieve beslissingen genomen worden over publieke kwesties. Zijn model van democratische professionalisme sluit in die zin goed aan bij de huidige discussie over de doe-democratie.

Empowerment

Empowerment is begin jaren negentig in Nederland door het NIZW geïntroduceerd “in een poging om de uitersten van professionele paternalistische bemoeienis enerzijds en een naïef geloof in zelfzorg anderzijds te vermijden.” (Spierts, 2015, p. 223). Basaal in het empowerment paradigma is dat niet de *deficiëntie* van de te ondersteunen burger centraal staat, maar de *mogelijkheden*: “Weliswaar vanuit een fundamentele erkenning van kwetsbaarheden (zowel op individueel, sociaal als maatschappelijk niveau) wordt de focus op potenties en krachten gericht. Een empowermentbenadering wil de negatieve aspecten van een situatie verbeteren door positieve zaken te zoeken. Het is een pro-actief model, in tegenstelling tot reactieve benaderingswijzen als het ziekte- of deficitmodel.” (Van Regenmortel, 2009, p. 24).

Herriger (1997) noemt als oorsprong van empowerment de burgerrechtenbeweging – met name het boek van Solomon *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities* uit 1967 – en noemt het feminisme als tweede motor van de empowermentbeweging. Empowerment is qua oorsprong dan ook een werkwijze die op emancipatie gericht is, maar door het gebruik van de term in allerlei praktijksituaties is het, volgens Van Regenmortel (2009), een container begrip geworden. Herriger spreekt over de *neoliberale omarming van empowerment* en concludeert dat het concept daarmee zijn emancipatoire kracht verliest. De vraag is in hoeverre in de sociale praktijken aansluitend op het motto van eigen kracht van burgers in de participatiesamenleving sprake is van verhoudingen in de geest van empowerment.

Van Regenmortel benoemt nadrukkelijk kritisch bewustzijn als deel uitmakend van het empowermentbegrip: “Een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie.” (Van Regenmortel, 2009, p. 24). Essentieel is volgens Van Regenmortel dat

bij empowerment verschillende niveaus worden aangesproken: het individuele, het collectieve en het politiek-maatschappelijke niveau. “De empowermenttheorie verbindt het individuele welzijn, de individuele krachten en natuurlijke helpsystemen steeds met de bredere sociale en politieke omgeving.” (idem). 'Eigen kracht' wordt nu vaak automatisch verbonden met 'eigen verantwoordelijkheid'. Dat schiet volgens Van Regenmortel al snel door naar 'eigen schuld, dikke bult' met alle negatieve gevoelens, repressie en sancties van dien (p. 29). Dit staat haaks op het empowermentparadigma waarin faciliterende maatregelen benadrukt worden in tegenstelling tot dwang en controle. Eigen kracht gaat bij empowerment hand in hand met een gedeelde verantwoordelijkheid en heeft dan ook veel overeenkomsten met het democratisch professionalisme zoals naar voren gebracht door Dzur. Dat is de invulling van empowerment waarin er erkenning is voor afhankelijkheid en kwetsbaarheid, waarin plaats is voor eigenzinnigheid van burgers en voor afwijkende levensvormen, en waarin actief burgerschap meedoen én meepraten betekent.

Gezag, vertrouwen en transparantie

Een vraag is ook in hoeverre het streven naar democratische verhoudingen tussen sociale professionals en burgers te verenigen is met de gedachte van gezag en vertrouwen in publieke functionarissen. Gezag is, zeker in Nederland, een beladen concept, zo wordt veelvuldig betoogd. Gezag is nergens meer vanzelfsprekend, het is verkruid (Tonkens, 2008, p. 15) of verdampt (Trommel, 2010, p. 4), maar er wordt ook naar terug verlangd (Jansen et al., 2012; Brinkgreve, 2012). Enig gezag is voor het functioneren van sociaal werkers, net als voor andere publieke functionarissen, onontbeerlijk. Sociaal werkers zijn weliswaar geen gezagsdragers in de strikte zin, maar sociaal werk is niet alleen gericht op zorg en ondersteuning, maar ook op beïnvloeding van het gedrag van mensen. Daarom kunnen ook sociaal werkers hun werk niet doen zonder enig gezag, zonder dat burgers vertrouwen hebben in de deskundigheid en de betrouwbaarheid van sociaal werkers.

De vraag is hoe de sociale professional dat vertrouwen en gezag kan verwerven. Het is een wijdverspreide veronderstelling dat gezag en vertrouwen te winnen zijn door transparant te zijn. De relatie tussen transparantie en vertrouwen blijkt echter complexer te zijn dan het op het eerste gezicht lijkt. Allereerst is er het argument dat processen als creatief problemen oplossen, onderlinge afstemming en onderhandelen in relaties, niet

gedijen in volstrekte openheid. De Beus (2006) benoemt het nadeel van ver doorgevoerde transparantie voor de politiek: het politieke handwerk backstage wordt onmogelijk gemaakt. Daardoor wordt alle politieke energie verlegd “naar presentatie en actie front-stage.” (De Beus, 2006, p. 7). Het accent op die front-stage leidt tot een *drama-democratie* (Elchardus, 2002) en tot burgers in de rol van passieve toeschouwers en niet tot geëngageerde burgers (Han, 2015, p. 17).

Het streven naar transparantie heeft effect op het gedrag van betrokkenen. In hoofdstuk drie was bij de verhouding tussen verantwoorden en leren al aan de orde dat zich naar buiten moeten verantwoorden een prikkel is voor assertief en verdedigend optreden: vertellen hoe goed het gaat en geen vragen stellen. Roberts (2001, 2009) maakt een onderscheid tussen verantwoording met een individualiserend effect en verantwoording met een socialiserend effect. Sterk extern gestuurde verantwoording heeft een individualiserend effect dat defensief gedrag oproept. “Despite its good intentions the demand for universal transparency is likely to encourage the evasions, hypocrisies, and half truths that we usually refer to as ‘political correctness’, but which might more forthrightly be called either ‘self-censorship’ or ‘deception’.” (Roberts, 2009, p. 963). In contrast daarmee, treedt een socialiserend effect op bij face-to-faceverantwoording tussen mensen met relatief gelijke zeggenschap. Dan ontstaat, volgens Roberts, eerder een gevoel van onderlinge afhankelijkheid, zowel in instrumentele als in morele zin.

Een tweede kanttekening bij transparantie betreft de hoeveelheid informatie die gevraagd en gegeven wordt. “Transparantie lijkt de ‘maatschappelijke multivitamine’. Het is overal goed voor en je hebt er niet gauw te veel van.” (Scholtes, 2012, p. 7). Maar meer informatie blijkt lang niet altijd te leiden tot meer vertrouwen. Informatie leidt veelal tot de vraag naar nog meer informatie. Dat is het gevaar van ‘Rupsje Nooitgenoeg’ (Meurs, 2008, p. 15). In de relatie tussen ministers en hun departementen wordt gesproken over de informatieparadox (Van Thijn en Cardoso Ribeiro, 2004). Die paradox geldt ook op andere terreinen: hoe meer we weten, hoe minder we weten, waardoor de informatiebehoefte verder toeneemt. “Voor vertrouwensvorming is dit funest: het vertrouwen in de ander wordt steeds opgeschort of voorwaardelijk gemaakt.” (Meurs, 2008, p. 15). Als er veel gedaan wordt aan toezicht en evaluatie heeft dat vaak tot effect dat net het gevoel ontstaat dat er iets aan de hand is (Noordegraaf en De Wit, 2013, p. 400). De gewenste betrouwbaarheid moet volgens Meurs dan ook niet zozeer in de voorspelbaarheid van resultaten, maar vooral aan de proceskant gevonden worden. Kennedy (2009) suggereert dat de kosten en opbrengsten van transparantie weer te

geven zijn “in een concave curve, waarbij de grootste opbrengsten – zekerheid, verantwoording, emancipatie – vooral in de beginnende groeifase van een transparanter wordende omgeving gerealiseerd worden.” (Kennedy, 2009, p. 133). Maar het probleem is niet alleen de hoeveelheid informatie. Het begrip transparantie houdt vaak een naïef beeld van informatie, waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen informatie en kennis (zie ook hoofdstuk 2). “De associatie met ‘objectief’ en ‘rechtvaardig’ en ‘controleerbaar’ komt snel op”, concludeert Scholtes in haar onderzoek naar transparantie in het openbaar bestuur. “Transparantie is inhoudelijk echter allerm minst alleen maar ‘objectief’ en ‘rechtvaardig’. Het gaat óók over grenzen, over insluiten en uitsluiten, over legaal en illegaal, over goedkeuren en afkeuren, een plaats op het schavot of op het ereschavot. Transparantie is *geen onschuldig fenomeen*. Het is vooral een normatief concept.” (Scholtes, 2012, p. 265).

Blijft de vraag naar vertrouwen en gezag dat sociale professionals kunnen verwerven door open kaart te spelen, want dat blijft toch een democratisch ideaal als alternatief voor het gesloten karakter van het traditionele professionalisme. Weber (1919, 2012, p. 45) maakte bijna een eeuw geleden het onderscheid tussen gezag op basis van traditie, op basis van persoonlijk charisma en op basis van wetgeving en bevoegdheden. Sociale professionals hebben weinig bevoegdheden. Zij kunnen, anders dan in de tijd van de verzuiling, hun gezag weinig of niet ontleen aan traditie. Een zeker charisma – ‘de onalledaagse genadegift’ (Weber, 2012, p. 45) – kan een belangrijke bijdrage leveren aan het ontstaan van gezag, maar in onze samenleving vol met mondige burgers wordt gezag toch vooral verworven door communicatie. Tonkens onderscheidt, in het verlengde van het onderscheid van Weber, vijf vormen van gezag: drie ‘oudere’ vormen: traditioneel, expertocratisch en bureaucratisch gezag, en twee nieuwe vormen: populistisch en dialogisch gezag (Tonkens, 2013, p. 181 e.v.). Effectief gezag uitoefenen in een egalitaire samenleving vergt volgens Tonkens het vermogen om tegenstrijdige gezagsstijlen – met name de bureaucratische en de dialogische stijl – soepel te kunnen combineren (p. 187). De basis voor het gezag van de sociaal werker is een combinatie van het vertegenwoordigen van een gelegitimeerde organisatie en de eigen deskundigheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid, die de sociaal werker als persoon in dialoog met de burger waar maakt.

De relatie tussen vertrouwen en transparantie is complex. Vertrouwen gedijt dankzij het spelen van open kaart, maar vertrouwen houdt ook in dat je niet precies hoeft te weten wat de ander doet en waar dat toe leidt: je vertrouwt op de deskundigheid en de

integriteit van de ander. Als we een onderscheid maken tussen deskundigheid en integriteit als twee dimensies van vertrouwen (Meurs, 2006), is geen vertrouwen in de integriteit beter te benoemen als wantrouwen. Het streven naar volledige informatie is kenmerkend voor dat wantrouwen, maar biedt daar weinig oplossing voor. De dialogische, face-to-faceverantwoording kan daar wel een grote bijdrage aan leveren.

Verantwoording van sociale professionals aan de overheid

Naast de verantwoordingsrelatie tot de burgers hebben professionals en/of hun organisatie een verantwoordingsrelatie tot de lokale overheid. Daarbij gaat het om de vraag hoe de besluitvorming door en verantwoording aan het democratisch gekozen en gecontroleerd bestuur zich verhouden tot de ruimte die professionals en hun organisatie nodig hebben om hun rol goed te vervullen. Die vraag was in voorgaande hoofdstukken al aan de orde vanuit de invalshoek van betekenisvolle verantwoording en leerzame verantwoording. Die vraag bezien we nu vanuit de invalshoek van democratische verhoudingen.

Wie bestuurlijk verantwoordelijk is en wie verantwoording aflegt is in de Memorie van Toelichting van Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 een duidelijke zaak. “De decentralisatie van verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten leidt er toe dat gemeenten integraal verantwoordelijk worden voor de kwaliteit van de uitvoering van de bij deze wet opgedragen taken, de handhaving daarvan en het toezicht daarop.” (p. 62). “De regering gaat er van het uit dat het primair aan de gemeenteraad is om het college te controleren en daar waar nodig bij te sturen tot een wetsconforme uitvoering.” (p. 63). In de wet krijgen gemeenten ook de verantwoordelijkheid eisen te stellen aan de kwaliteit van ondersteuning, alsmede aan klachtrechtregeling, goed bestuur en medezeggenschap van cliënten bij uitvoerende organisaties. Opzet is verder dat er landelijke kwaliteitsstandaarden worden ontwikkeld en dat die aangevuld worden met lokale kwaliteitseisen (p. 44). Anderzijds wordt ook de aanbieder geacht direct zelf verantwoordelijk te zijn voor de kwaliteit van de ondersteuning (p. 46). De vraag is nu hoe de verhouding is tussen de verantwoordelijkheid van de gemeente en de verantwoordelijkheid van organisaties van sociale professionals als 'aanbieder', binnen een context waarin onder de noemer van de participatiesamenleving de eigen rol van burgers benadrukt wordt.

In de drie logica's die Freidson (2001) onderscheidt – het managerialisme van de rationeel-juridische bureaucratie, het consumentisme van de vrije markt en het

professionalisme van de professionele beroepsgroep – komt volgens Freidson de professionele logica in de knel. Al dan niet gestimuleerd door zijn publicatie is er een brede discussie gevoerd over het in de knel komen van professionals. Noordegraaf (2015) beschrijft hoe in die discussie een onterecht of in ieder geval onproductief binair perspectief op professionalisme op de voorgrond is komen te staan. In dat beeld zijn managerialisme en professionalisme twee heel verschillende principes over hoe coördinatie en gezag in organisaties tot stand komen. Bij professionalisme wordt het werk van autonome en kundige werkers gecoördineerd, met gezag op basis van vertrouwen en kwaliteit als kernwaarde. Bij managerialisme vindt coördinatie plaats door verschillende vormen van controle, wordt gezag verworven op basis van resultaten en is efficiëntie de kernwaarde (Noordegraaf, 2015, p. 3). De achtergronden van die twee benaderingen worden gevormd door verschillen in sociaal-culturele, institutionele, organisatorische en psychologische perspectieven. Om deze dichotomie te hanteren wordt gebruik gemaakt van *mixed models* en *hybrid professionalism*. Noordegraaf bepleit een nieuwe vorm van professionalisme “‘beyond hybridity’, not so much because tensions between logics are eliminated, but because organizing and dealing with tensions is seen as rather normal and natural.” (Noordegraaf, 2015, p. 13). De hybride vorm noemt Noordegraaf *managed professionalism* en de post-hybride vorm is dan *organizing professionalism*, “embedding organizing and organizing roles and capacities within professional action.” (idem, p. 14).

Evetts (2011) betoogt ook dat professionals niet los gezien kunnen worden van de organisationele context. Professionalisering wordt nu vaak vanuit de organisatie vorm gegeven en Evetts plaatst daar kritische kanttekeningen bij. Professionalisering is voor veel beroepsbeoefenaren aantrekkelijk omdat het de belofte van autonomie en professionele zeggenschap inhoudt. Professionalisering *from above* resulteert echter veelal niet in professionele ruimte en zeggenschap. Het discours van professionalisering wordt eerder gebruikt als disciplinerende strategie: “as a disciplinary mechanism of autonomous subjects exercising appropriate conduct.” (Evetts, 2011, 12).

Het betoog van Evetts maakt duidelijk dat de inhoud van professionalisme en van de professionele waarden die nagestreefd worden, niet vastligt en verschuift. Zij spreekt van een verschuiving van social service professionalisme naar gecommercialiseerd professionalisme. Voor een belangrijk deel is de kritiek van Evetts gebaseerd op de bekende kritiek op de effecten van New Public Management (zie hoofdstuk 1 en 2). Maar de vraag is of haar kritiek nog op gaat nu NPM minder nadrukkelijk gehanteerd wordt

en gemeenten, na decentralisatie, de sturing van sociaal werk, met name de sociale wijkteams, niet meer *at arm's length* maar onder hun directe regie hebben geplaatst.

De betogen van Noordegraaf en Evetts vullen elkaar goed aan. Noordegraaf betoogt dat het weinig vruchtbaar is om managerialisme en professionalisme tegenover elkaar te plaatsen. Het is juist zaak deze twee deelwaarheden op een hoger niveau bij elkaar te brengen, zodat in het professionele handelen ook management vragen worden opgepakt. Het betoog van Evetts maakt duidelijk dat het dan wel zaak is de professionele waarden in beeld te blijven houden en niet te laten verdringen door economische waarden. De professionele waarden waar het om gaat, zijn bij sociale professionals niet in beton gegoten. Het levend houden van die waarden vraagt om het steeds terugkerende gesprek over de hantering van die waarden in de beroepspraktijk. Een belangrijke bevorderende omstandigheid, zo niet noodzakelijke voorwaarde voor dat gesprek, is de verantwoording door sociale professionals in verschillende richtingen: naar burgers, naar samenwerkingspartners en naar de overheid. Een eigen organisatie kan daarvoor faciliterend zijn.

In een recent artikel in het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken (De Boer en Van Diepen, 2015) wordt de vraag opgeroepen in hoeverre brede welzijnsinstellingen nog toekomst hebben. Achtergrond van deze vraag is enerzijds de benadrukking van burgerinitiatieven en anderzijds het gegeven dat de sociale wijkteams min of meer onder directe sturing van het gemeentelijke apparaat gesteld zijn (Oude Vrielink et al., 2014). In dat artikel komt de voorzitter van de MOgroep (de brancheorganisatie voor Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening / Sociaal Werk) Marijke Vos aan het woord en zij stelt dat de welzijnsorganisatie drie functies heeft: de werkgeversfunctie, de inhoudelijke basis voor de uitvoering – “de inspiratie, de visie, het werken aan kwaliteit en vernieuwing” – en als derde de organisatiekracht. “Die heb je nodig om een aantal waarden boven tafel te houden tegenover overheden die soms van gekkigheid niet weten wat ze doen.” (p. 6).

Als welzijnsorganisaties en sociale professionals meer willen zijn dan uitvoerders van het overheidsbeleid, zal hun verantwoording en legitimering ten opzichte van burgers niet alleen via de overheid kunnen lopen. Vraag is dan hoe professionals en hun organisaties zich, naast de verantwoording naar overheid en samenwerkingspartners, kunnen verantwoorden naar direct betrokken burgers en de lokale gemeenschap. Daarbij zijn zowel de legitimering en het gezag van de individuele professional als van het sociaal werk als instituut van belang.

De verantwoording naar betrokkenen krijgt in de uitvoering informeel vorm in de face-to-faceverantwoording. Die verantwoording in het directe contact is onontbeerlijk, maar tegelijkertijd is van belang dat de verantwoording opgeschaald en geformaliseerd kan worden tot het niveau waar sancties getroffen kunnen worden. Daarbij is te denken aan klachtprocedures waar het individuele professionals betreft. Maar ook de mogelijkheid om het organisatorisch verband van de sociale professionals ter verantwoording te kunnen roepen draagt bij aan democratische verhoudingen.

In het kader van professie en van professionalisering wordt aan de beroepsgroep een belangrijke rol toegedicht in verantwoording en legitimatie, maar voor sociaal werk is dat vooralsnog (?) geen reële optie. Het onderscheid in verschillende logica's (Freidson, 2001) blijft van belang, maar het is niet reëel het behartigen van de professionele oriëntatie alleen te verwachten van de professie als beroepsgroep. Het behoud van de professionele oriëntatie zal ook moeten komen van samenwerkende professionals binnen een organisatie en van samenwerking tussen professionals en managers en bestuurders, die de maatschappelijke opdracht van de organisatie proberen waar te maken (Evetts, 2010, 2011).

Verantwoording op eigen initiatief

Verantwoording gericht op legitimering kan benoemd worden als *fiduciaire* verantwoording. "De verantwoording draagt dan bij aan het vertrouwen dat belangrijke stakeholders hebben in de kwaliteit van de organisatie en het belang dat zij eraan hechten dat de organisatie überhaupt kan bestaan." (Schillemans et al., 2011, p. 220). Dan gaat het niet zozeer over verplichte verantwoording, maar om verantwoording 'als deugd'. Bovens (2010) beschrijft *accountability as a virtue* als een alternatief voor of als aanvulling op de gebruikelijke verplichte verantwoording, door Bovens benoemd als *accountability as a social mechanism*. Verantwoording als deugd is een wenselijke kwaliteit van de organisatie of de functionaris: "a willingness to act in a transparent, fair and equitable way" (Bovens 2010, p. 951).

In Figuur 6 zijn de verschillen verantwoording als sociaal mechanisme en verantwoording als deugd op een rijtje gezet.

	Accountability as a virtue	Accountability as a social mechanism
Role of the accountor	Active	Passive
Locus	Behaviour of actor	Relation actor-forum
Focus	Evaluative/prescriptive	Analytical/descriptive
Norms	Substantive standards	Effect of arrangements
Importance	Legitimacy	Various goals
Accountability deficit	Inappropriate behavior	Absent or malfunctioning mechanisms

Figuur 6 Accountability as a virtue and as social mechanism (naar Bovens 2010, p. 964).

Bij accountability as a virtue staat de vraag centraal hoe goed de organisatie en de professionals zich verantwoorden: hoe communicatief zijn zij, hoe gaan ze om met de belangen van stakeholders, en in hoeverre en hoe leggen ze uit wanneer en hoezo die belangen niet worden meegenomen.

Een denkkader voor verantwoorden op eigen initiatief is te vinden bij het *Global Accountability Project* (GAP) (Blagescu et al., 2005). Dat kader is ontwikkeld voor grote internationale organisaties (intergouvernementele organisaties, transnationale organisaties en internationale ngo's). Uitgangspunt van het ontwikkelde referentiekader is dat verantwoording niet alleen een verantwoording op resultaten is. "This view also emphasises that accountability is more than an end-stage activity. To ensure that an organisation is responsible for its actions, relevant stakeholders need to be involved at every stage of the decision-making process." (p. 19). De verschillende stakeholders dienen in alle fasen betrokken te worden om daarmee betrokkenheid en eigenaarschap te bevorderen. "First and foremost accountability is about engaging with, and being responsive to, stakeholders; taking into consideration their needs and views in decisionmaking and providing an explanation as to why they were or were not taken on board." (p. 11). In het GAP-kader wordt verder bepleit ervoor te zorgen dat de stemmen van degenen die het meest geraakt worden door de acties van de organisatie, niet overvleugeld worden door de belangen van de sterkste stakeholders (zie ook RMO, 2009). Toegepast op de verantwoording van sociaal werk is het zaak de verantwoording aan direct betrokken burgers niet te laten ondersneeuwen door de verantwoording aan de lokale overheid.

Bij verantwoording als deugd ligt de nadruk niet zozeer op prestaties, maar eerder op transparante werkwijzen, op het gesprek willen aangaan en op aanspreekbaar willen

zijn. In de GAP-definitie worden vier dimensies van verantwoording gehanteerd: transparantie, participatie, evaluatie en klachtprocedures.

Twee verantwoordingspraktijken

In de volgende paragrafen analyseer ik de verantwoordingsrelatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie in twee casussen. De casussen dateren beide van voor de verdere decentralisatie van taken op het gebied van zorg en welzijn naar de gemeenten. In beide projecten is er sprake van een nagestreefde overgang van een verantwoordingsarrangement tussen gemeente en welzijnsorganisatie gebaseerd op geleverde diensten naar een verantwoording waarin maatschappelijke effecten meer als verantwoordingscriteria gehanteerd worden.

In beide projecten wordt gebruik gemaakt van het model Resultaat en Rekenschap. Dat is een van de methoden die in de Movisie brochure *Niet gemeten, niet gedaan?* (Van Wijgerden en Goepta, 2009) beschreven worden om in kaart te brengen wat sociaal werk aan maatschappelijke resultaten oplevert. “Centraal staan de functies van transparantie, leren, beoordelen en afzetten tegen wat het heeft gekost. Alle hebben één gemene deler: ze dragen bij aan het versterken van de welzijnssector in werkwijzen en verantwoording daarvan.” Andere methodieken die in die brochure worden beschreven zijn onder meer de effectenarena (zie ook Deuten, 2013), Social Return On Investment (SROI) en Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA, zie ook Lubbe & Larsen, 2012).

Het project Rekenschap en Resultaat

Het eerste project is een pilot project voor de methodiek van Rekenschap en Resultaat. De pilot waar de betreffende gemeente besluit aan deel te nemen, wordt begeleid door het Servicepunt Welzijnsinformatie, dat zich gecommitteerd heeft aan de methodiek Rekenschap en Resultaat. Het Servicepunt had in 2008 geconcludeerd dat gemeenten en instellingen nog (steeds) geen gemeenschappelijke taal hebben om resultaten te benoemen in de welzijnssector en dat die gemeenschappelijke taal wel heel wenselijk is. Doel van het project is het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal waardoor afspraken helder en eenduidig zijn. Die ‘taal’ kan dan zowel in het door de gemeente opgestelde programma van eisen als in de offerte van de welzijnsinstelling gehanteerd worden. De gedachte is dat daarmee de verwachtingen over en weer verduidelijkt kunnen worden, dat de sturing verbeterd kan worden, en dat over de resultaten eenduidiger rekenschap

afgelegd kan worden. Beoogd wordt, middels deze en andere pilots, een landelijk bruikbaar model te ontwikkelen.

R&R en Results Based Accountability

Als vervolg op wat er in WILL en TRILL (zie hoofdstuk 1) ontwikkeld is, wordt vanuit het Servicepunt het *Matrixinstrument Rekenschap en Resultaat* ontwikkeld. Als belangrijke bron voor het model R&R wordt de methodiek van *Results Based Accountability* (RBA) gebruikt, zoals die ontwikkeld is in de USA. Dat model kenmerkt zich door twee uitgangspunten: (1) een sterke nadruk op het meetbaar maken van resultaten en (2) lokale besluitvorming door samenwerkende partijen. Het veelal als basisliteratuur voor deze methode gehanteerde boek van Friedman – *Trying Hard Is Not Good Enough* (2005) – heeft als ondertitel *How to produce measurable improvements for customers and communities*. De laatste twee termen geven aan dat in deze methodiek gedacht wordt zowel in termen van klanten en leveranciers, als in termen van coproductie met burgers als actieve leden van de gemeenschap.

De methode wordt in de VS gebruikt om alle betrokkenen achter dezelfde doelen te verenigen. “Het is een methode om te bepalen wat alle belanghebbenden willen bereiken, met een gedeelde verantwoordelijkheid om dat doel te realiseren en meetbare resultaten te behalen. Het mobiliseert mensen om samen te werken, te denken en te plannen. [...] Met name op lokaal niveau werkt RBA als een breekijzer voor het mobiliseren van de buurt.” (Meinema 2000, p. 7; zie ook Duyvendak et al., 2003). Meinema benadrukt dat bij RBA het nadrukkelijk streven is dat “buurten en wijken, gebundeld in een regionaal partnerschap, zeggenschap hebben over strategieën die worden gebruikt, de middelen die daarvoor worden ingezet en de controle op de voortgang die wordt geboekt.” (Meinema 2000, p. 37).

Het activerende element uit de RBA-methodiek, het mobiliseren van buurtbewoners, blijft in de R&R-pilot buiten beschouwing. Hier wordt de methodiek alleen gehanteerd om afspraken tussen gemeente en welzijnsorganisatie te maken over de te leveren resultaten. Vraag is of het niet net zaak is het activerende element van de methodiek te gebruiken. Het proces van gezamenlijk criteria formuleren, van gezamenlijk meten en bespreken van resultaten heeft een mobiliserende en legitimerende functie. In die zin, met empowerment van de bewoners als belangrijke doelstelling, is RBA toegepast in de Rotterdamse wijk Katendrecht. In hun verslag over dat stedelijk vernieuwingsproject onderschrijven Fortuijn en Van Marissing (2009) de waarde van de RBA-methodiek, maar

zij benadrukken dat de kwantitatieve maatstaven aangevuld moeten worden met symbolische beelden en verhalen (over geschiedenis en identiteit van de wijk), die een basis van gezamenlijkheid bieden van waaruit bewoners hun aspiraties ten aanzien van de ontwikkeling van de wijk vorm kunnen geven.

In het model R&R is RBA gebruikt om indicatoren te ontwikkelen. Door het Servicepunt is een *landelijk model* ontwikkeld met prestatie-indicatoren in termen van maatschappelijke effecten. De maatschappelijke effecten zijn daarbij ingedeeld conform de prestatievelden van de Wmo 2007. Voor elk van de negen prestatievelden is een matrix ontwikkeld, waarin de beoogde resultaten zijn vertaald naar indicatoren. Opzet is dat elke gemeente een keuze kan maken uit de thema's, de beoogde resultaten en de indicatoren (Handleiding werken met het matrixinstrument Rekenschap en Resultaat, 2009). Doel is een instrumentarium te ontwikkelen dat benchmarken mogelijk maakt.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen indicatoren die verwijzen naar prestaties die als direct gevolg gezien kunnen worden van de inspanningen van de welzijnsorganisatie, en indicatoren waarbij dat minder het geval is. Omdat ook de geleverde diensten als indicator worden gehanteerd, zijn er drie soorten indicatoren: (1) indicatoren voor de door de welzijnsorganisatie geleverde diensten, (2) indicatoren voor het maatschappelijk effect als resultaat van alleen de inzet van de welzijnsorganisatie en (3) indicatoren voor maatschappelijke effecten als resultaat van de inzet van meerdere actoren, w.o. de welzijnsorganisatie.

Bij de start van de pilot wordt een uitgebreide matrix gepresenteerd met per prestatieveld 2 tot 5 thema's, per thema 1 tot 7 beoogde resultaten en per resultaat 1 tot 12 indicatoren. In Figuur 7 is een deel van de matrix weergegeven en wel het deel dat betrekking heeft op het thema leefklimaat, een van de vijf hoofdthema's van prestatieveld 1 van de Wmo: Leefbaarheid en sociale samenhang. Bij dat thema zijn de meeste indicatoren geformuleerd: in totaal 80. In de loop van het project wordt duidelijk dat dit toch wel een beetje te veel van het goede is en wordt door het Servicepunt Welzijnsinformatie een beknoptere versie ontwikkeld.

1. Verschillende bevolkingsgroepen gaan prettig met elkaar om	Meldingen van burenoverlast
	Bewoners die zich vrijwillig inzetten ten behoeve van buurtbemiddeling
	Meldingen over conflictsituaties (bijv. burenruzies)
	Overlastgevende bewoners die participeren in ondersteuningsprogramma's
	Meldingen van ongewenste activiteiten in de buitenruimte
	Meldingen van agressief gedrag
2. Nieuwe bewoners voelen zich welkom in de buurt	Meldingen van overlast van personen
	Bewoners die nieuwe bewoners welkom heten (bijv. met een bloemetje)
3. In de buurt is ruimte voor ontspanning, sport, spel en vermaak	Bewoners die zich vrijwillig inzetten voor het beheer van recreatieve voorzieningen (bijv. speeltuinen, sportveldjes, buurthuis)
	Meldingen van kapotte speeltoestellen
	De jaarlijkse organisatie van sport- en spelactiviteiten
	Bewoners die zelf structureel sport- en spelactiviteiten opzetten
4. Personen van verschillende generaties gaan prettig met elkaar om	Ouderen en jongeren die participeren in projecten gericht op de stimulering van intergenerationeel contact
	Klachten omtrent jeugdoverlast
5. Personen van verschillende etniciteiten gaan prettig met elkaar om	Onderlinge contacten tussen bewoners van verschillende etniciteit
	Conflicten tussen groepen etnische jongeren
	Mate waarin voorzieningen tegelijkertijd door verschillende etnische groepen worden benut
	Bewoners die participeren in projecten gericht op de stimulering van interetnisch contact
6. Bewoners accepteren mensen met een andere achtergrond, geaardheid, etniciteit of leefstijl	Gevallen / meldingen van geweld als gevolg van xenofob gedrag
	Gevallen / meldingen van racisme
	Gevallen / meldingen van geweld jegens homo's / lesbiennes
	Bewoners die ruimte ervaren voor de eigen levenswijze
7. De buurt beschikt over vitale ruimtelijke voorzieningen	Ruimtelijke voorzieningen met een sluitende exploitatie
	Het bezettingspercentage per voorziening
	Het soort activiteiten per ruimtelijke voorziening en de gebruikswijze van deelnemers
	De beoordeling van bezoekers over de openingstijden
	Schone wijkcentra
	De door bezoekers toegedeelde rapportcijfers aan ieder wijkcentrum
	Bewoners die bekend zijn met wijkcentra

Figuur 7 Indicatoren Leefbaarheid in R&R.

Doelen en werkwijze van de pilot

Onvrede over de productieverslagen van het welzijnswerk is vanuit de gemeenteraad een belangrijk motief om te participeren in de pilot Rekenschap en Resultaat. Men wil de resultaten van het welzijnswerk meetbaar maken in termen van maatschappelijke effecten. Het alleen beschrijven van geleverde diensten vindt de raad onvoldoende. De raad wil dat het welzijnswerk veel meer aangestuurd wordt op gewenste maatschappelijke effecten en niet meer zozeer op activiteiten en diensten (Discussienota Welzijnsbeleid en Welzijnswerk, 2007). Op termijn wil de gemeenteraad (althans de commissie die zich over welzijnswerk buigt) de financiering van de welzijnsorganisatie verbinden aan het behalen van de maatschappelijke effecten.

Met het doel lokaal maatwerk te ontwikkelen vanuit een landelijk kader, worden in de vijf deelnemende steden werkbijeenkomsten gehouden. In deze gemeente bestaat de werkgroep uit twee raadsleden, drie ambtenaren, twee vertegenwoordigers van de welzijnsorganisatie De Kring en op voorstel van de welzijnsorganisatie neem ook ik deel aan deze bijeenkomsten. De bijeenkomsten worden geleid door twee medewerkers van het Steunpunt. De gesprekken gaan over de bruikbaarheid van de instrumenten – de matrix, de overzichten en het stappenplan – voor de lokale situatie. Naast de instrumenten is de rolverdeling tussen de raad, het college, de beleidsambtenaren en de welzijnsorganisatie een belangrijk discussiepunt.

De verhouding tussen politiek, bestuur en welzijnswerk

Uitgangspunt is dat de gemeenteraad de beleidsdoelstellingen bepaalt en die uitdrukt in maatschappelijke effecten. De raad oordeelt na afloop van de planperiode door de bereikte maatschappelijke effecten te vergelijken met de doelstellingen.

Het college huurt de welzijnsorganisatie en andere organisaties in om het beleid tot uitvoering te brengen. Het college formuleert de gewenste resultaten van het welzijnswerk en oordeelt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het werk van de welzijnsorganisatie. De welzijnsorganisatie offreert ten aanzien van werkzaamheden, zorgt, als de opdracht verworven wordt, voor de uitvoering, en rapporteert aan het college over de resultaten (zie Figuur 2 De beleidscyclus van beleidsgestuurde contractfinanciering).

Er wordt vanuit gegaan dat zo ongeveer alle beoogde maatschappelijke effecten alleen bereikt kunnen worden door de inspanningen van verschillende actoren binnen de

gemeente. Het is dan ook de taak van de beleidsambtenaren om de beoogde maatschappelijke effecten uit het sociaal beleid van de gemeente, te vertalen naar opdrachten, in de vorm van activiteiten en projecten, voor de verschillende organisaties, waaronder de welzijnsorganisatie.

Maatschappelijke effecten en welzijnsindicatoren

De verschillende niveaus van doelen leveren veel onduidelijkheid op. De beoogde maatschappelijke effecten worden algemeen geformuleerd, waardoor ze niet als beoordelingscriterium kunnen fungeren. Daarvoor moeten de maatschappelijke effecten geconcretiseerd worden. De concretisering wordt uitgewerkt voor het voorbeeld van het bevorderen van een gezonde levensstijl bij jongeren. Het beoogde maatschappelijke effect was 'algemeen' geformuleerd als: *in onze gemeente kiezen jongeren voor een gezonde levensstijl*. Dat wordt eerst geconcretiseerd in: *jongeren hebben gezonde eet- en drinkgewoonten* en vervolgens in termen van een 'meetbare lokale prestatie-indicator' als *alle jongeren hebben een gezonde BMI*.

Lokale Indicatoren	Welzijnsdiensten	Welijnsindicatoren
<ul style="list-style-type: none">procent van de jongeren in de gemeente hebben een startkwalificatie 	<ul style="list-style-type: none"> Ouders informeren en gelegenheid bieden tot passieve c.q. actieve betrokkenheid bij activiteiten van hun kinderen 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal en aard van de activiteiten gericht op ouders
<ul style="list-style-type: none"> Het aantal tienerzwangerschappen is gedaald 	<ul style="list-style-type: none"> Informatie en voorlichting aan jongeren over onderwerpen, die aansluiten bij hun leefwereld 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal en aard van de informatie-vragen, aantal toelidingen / verwijzingen naar derden
<ul style="list-style-type: none"> Het zelfoplossend vermogen van jongeren is toegenomen 	<ul style="list-style-type: none"> Sociale vaardigheidstrainingen voor 10-14 jarigen 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal trainingen en aantal deelnemers
<ul style="list-style-type: none"> Jongeren participeren op een actieve manier in de programma's van de jongerencentra 	<ul style="list-style-type: none"> Realiseren van een divers pakket van activiteiten binnen de jongerencentra 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal deelnemers Aantal als vrijwilliger betrokken jongeren
<ul style="list-style-type: none"> Er zijn... leerlingen die een maatschappelijke stage uitvoeren 	<ul style="list-style-type: none"> Invulling projectcoördinatie en makelaarsfunctie 	<ul style="list-style-type: none"> Tevreden partners. De vacaturebank is met .. vacatures gevuld
	<ul style="list-style-type: none"> Maatschappelijke stages worden aangeboden in het jongerenwerk 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal gerealiseerde maatschappelijke stageplaatsen in het jongerenwerk

Figuur 8 Voorbeelden van diensten en indicatoren.

De opzet is om vanuit de beoogde, nog algemeen geformuleerde, maatschappelijke effecten de daarbij passende welzijnsdiensten te formuleren. Daarbij worden vervolgens concrete welzijnsindicatoren als prestatie-indicatoren geformuleerd. In Figuur 8 zijn

enkele voorbeelden weergegeven van vertalingen van maatschappelijke effecten (hier benoemd als 'indicatoren voor het lokale sociaal beleid'), naar welzijnsdiensten, naar welzijnsindicatoren.

Analyse van het project Rekenschap en Resultaat

De R&R-methodiek wordt hier beschreven onder de noemer van verantwoording, maar een term als 'aansturing welzijnsinstelling' van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (2012), is net zo passend. Het gaat om een methodiek waarin het gemeentelijke sociaal beleid vertaald wordt in werkzaamheden die door de welzijnsorganisatie gedaan worden. Die uitvoering vindt plaats op basis van een contract met resultaatindicatoren waarover de welzijnsorganisatie zich dan verantwoordt.

De gewenste maatschappelijke effecten worden door de gemeenteraad vastgesteld. Op basis van beleidstheorieën over hoe die effecten tot stand kunnen worden gebracht, worden de beoogde maatschappelijke effecten vertaald in beleidsdoelen en operationele doelen. Over de uitvoering wordt een contract afgesloten met onder andere de welzijnsinstelling. In dat contract zijn de resultaatcriteria vastgelegd op basis waarvan de welzijnsinstelling zich verantwoordt.

Voor de vraag naar de bijdrage die verantwoording leveren kan aan democratische verhoudingen, is een belangrijke constatering dat burgers in het grootste deel van deze werkwijze alleen als object van de interventie voorkomen. Bij de besluitvorming over het beleid beslissen volksvertegenwoordigers mee en burgers wordt in de rol van klant gevraagd of ze tevreden zijn, maar in het geheel van vertaling van na te streven waarden in sociaal beleid, in doelen en in werkzaamheden, en in het uitvoeren en het monitoren van de effecten, zijn burgers object van interventie. Het voorbeeld van de jongeren met een gezonde BMI laat dat goed zien.

De rol van burgers was in de besprekingen in deze pilot niet of nauwelijks aan de orde. Vanuit de welzijnsorganisatie is een keer de mogelijkheid genoemd van verzet van burgers tegen een besluit van de gemeente. Het voorbeeld betrof de aanleg in de wijk van een op- en afrit van een snelweg, en de vraag of actief burgerschap dan door opbouwwerkers ondersteund mag/moet worden. De casus werd niet verder besproken. Het voorbeeld maakt het democratisch vraagstuk van sociaal werk, dat slechts bestaat uit het uitvoeren van de beleidsdoelen van de gemeente nog op een andere manier duidelijk. Als burgerparticipatie een belangrijk goed is, en ondersteuning van burgerparticipatie een doel van sociaal werk is, kan het burgerinitiatief dat ondersteund wordt

ook gericht zijn tegen besluiten van de overheid. Duidelijk is in die situatie dat de legitimiteit van de ondersteuning niet gelegen is in het resultaat, maar in het proces en in de verantwoording daarover.

Kijken we naar de discussies die in dit project gevoerd werden, dan worden de praktische knelpunten duidelijk. Dat is allereerst de concretisering. Over algemeen geformuleerde doelen is men het snel eens. Veel lastiger wordt het als die doelen heel concreet gemaakt moeten worden. In deze casus van R&R was heel concreet worden nog niet de opzet, maar door onder meer de Rekenkamer Amsterdam wordt het niet goed functioneren van de 'aansturing van welzijnsinstellingen' geweten aan niet concreet en duidelijk genoeg uitgewerkte opdrachten aan de welzijnsinstellingen.

De neiging om heel veel informatie te vragen – 'Rupsje Nooitgenoeg' (Meurs, 2008) – is in dit project ook herkenbaar. Dat heeft in de pilot van doen met de gerichtheid op de methodiek. Het is ook in de praktische uitwerking herkenbaar, gezien de constatering van de Rekenkamer Amsterdam dat er bij stadsdelen een bijna onuitputtelijke vraag is naar verantwoordingsinformatie (Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, 2012, p. 26).

Duidelijk is verder dat de ambtenaren vaker van doen hebben gehad met de verantwoording van welzijnsorganisaties zich realiseren dat welzijnsorganisaties niet zijn af te rekenen op maatschappelijke effecten. Door een van de beleidsambtenaren werd in de laatste bijeenkomst opgemerkt dat men bij de gemeente eigenlijk heel tevreden was over de verantwoordingsrapportage van het laatste jaar over bereik, participatie, tevredenheid, samenwerking netwerkpartners, ontwikkelingen en speerpunten, omdat de kleur van de wijk daarin herkenbaar was.

De verbetergroep planning evaluatie en verantwoording

De tweede praktijksituatie waarin ik de verhouding tussen de lokale overheid en de welzijnsorganisatie analyseer, betreft de herziening van het verantwoordingsarrangement tussen de lokale overheid en welzijnsorganisatie De Triade. Gemeente en De Triade werken al een aantal jaren met een verantwoordingsarrangement dat gebaseerd is op de WILL-systematiek. In deze systematiek zijn de rollen van beide partijen gedefinieerd in termen van opdrachtgever en opdrachtnemer en zijn de werkzaamheden van de welzijnsorganisatie benoemd in termen van activiteiten, producten en eenheden.

De voorbereiding voor een nieuwe budgetovereenkomst wordt als een goed moment gezien om de budgetsysteematiek tegen het licht te houden en te bezien waar

verbeteringen mogelijk. 'Doorontwikkeling van de systematiek' is de term die daarvoor gebruikt wordt.

Doelen van het project

Vanuit de gemeente wordt de behoefte uitgesproken aan meer inzicht in resultaten en effecten van het welzijnswerk die aansluiten bij de maatschappelijke doelen die de gemeente in haar sociaal beleid geformuleerd heeft. Ook willen gemeente en welzijnsorganisatie de administratieve last inperken. Vanuit de welzijnsorganisatie wordt leren benadrukt en wordt een grotere rol voor professionals en burgers als projectstreven ingebracht.

Het project krijgt de titel Planning, Evaluatie en Verantwoording, hier verder afgekort als PEV. Een verbeterwerkgroep, bestaat uit twee medewerkers van de gemeente (een accountmanager en een wijkmanager), vier medewerkers van De Triade (een regiomanager, een programmabegeleider, de medewerker kwaliteitsbeleid en een agoog) en ik als participierend onderzoeker.

Ontwikkelde systematiek

De ontwikkeling van een nieuw verantwoordingsarrangement bleek een arbeidsintensieve klus. In totaal waren er twaalf bijeenkomsten van de gehele werkgroep met het nodige voorbereidend werk, vooral door de accountmanager van de gemeente en de regiomanager van De Triade. De bestaande systematiek is complex en de 'doorontwikkeling' resulteert dan ook in discussies over veel verschillende vragen: van de te hanteren indeling (thema's, prestatievelen, de bulk-overeenkomst versus projecten, de indeling in wijken), de te hanteren indicatoren (producten, diensten, maatschappelijke effecten, eigen baat), tot de metingen die verricht moeten worden en wie – de gemeente of de welzijnsorganisatie – welke metingen voor zijn rekening neemt. Veel minder dan in het R&R-traject was er discussie over de afbakening van verantwoordelijkheden en over de rollen van de verschillende actoren. Het gegeven dat de staf van de welzijnsorganisatie en de beleidsstaf van de gemeente sterk vertegenwoordigd waren in de werkgroep, en geen raadsleden (zoals in het R&R-traject) was daar waarschijnlijk debet aan.

In het project PEV is een aangepast model van de methodiek van Rekenschap en Resultaat gehanteerd. Een deel van de ontwikkelde systematiek is weergegeven in Figuur 9.

Thema 3: Preventie en investeren in jongeren: resultaten en indicatoren

Beoogd resultaat	Indicator	Streefwaarde	Bron
Jongeren hebben buiten schooltijd een aanbod vrijetijdsbesteding dat bijdraagt aan hun ontwikkelingskansen	– P: Aantal jongeren dat jongerencentra bezoekt (jongens/meiden apart)	niet bekend	De Triade
	– P: % 12-17 jarigen dat jongerencentra bezoekt	13 %	Jeugdmonitor
	– P: Gemiddelde verhouding autochtone/ allochtone bezoekers jongerencentra	50/50	De Triade
	– EB: Rapportcijfer dat jongeren geven aan het jongerenwerk	8,3	KTO Jongerenwerk
	– EB: % jongeren dat de participatieve opbrengst van het jongerenwerk het meest belangrijk vindt voor zichzelf ²²	35%	Idem
	– P: % inloopactiviteiten dat gedraaid wordt door jongeren of vrijwilligers	10%	De Triade
Risicjongeren ontwikkelen zich tot verantwoordelijke volwassenen	– Aantal bezoekers en thema-activiteiten Jongeren Informatie Punt.	niet bekend	De Triade
	– % 'probleemrijke' jongeren;	10 %	Jeugdmonitor
	– % jongeren, die in lichtere mate overlast veroorzaakt en/of lichtere psychische problemen heeft	30 %	Jeugdmonitor
	– Aantal jongeren dat bereikt is met ambulant jongerenwerk	niet bekend	Veiligheidsmonitor
	– Aantal jongeren dat individueel begeleid is en weer scholing volgt of werk heeft.	niet bekend	De Triade
	– % schooluitval onder jongeren (17-22-jarigen)	5 %	Onderwijsmonitor
	– Aantal jongeren dat in een traject zit binnen de netwerken	Niet bekend	De Triade
Bewoners voelen zich veilig in de woon-situatie en in de buurt (in relatie tot jongerenoverlast)	– P: Aantal incidenten overlast van/door jeugd (bijlage per wijk) ²³	1500	Veiligheidsmonitor
	– E: % bewoners dat vindt dat jongerenoverlast soms of vaak in de eigen buurt voorkomt (bijlage per wijk)	37 %	Veiligheidsmonitor

Figuur 9 Voorbeeld van resultaten en indicatoren voortgekomen uit het project PEV

²² Het gaat hier om uitspraken als: 'Ik leer er zelf verantwoordelijkheid te dragen', 'ik leer ervan doordat ik dingen kan organiseren'. Het percentage is nu 29%.

²³ In het voorgaande jaar bedroeg het aantal incidenten overlast van/door jeugd 1575.

De letter P (product) in het schema verwijst naar de inzet (bereik, activiteiten, producten) van de instelling; de letter E verwijst naar het maatschappelijk effect; de letters EB verwijzen naar ervaren baat, in deze systematiek gekoppeld aan klanttevredenheids-onderzoeken (KTO). Per indicator is ook een streefcijfer en een bron voor de cijfers benoemd.

Kwaliteitseisen en wijkpresentaties

Om tegemoet te komen aan de klacht dat de verantwoordingen sterk kwantitatief zijn ingevuld en weinig over de kwaliteit van het werk zeggen, zijn naast de systematiek van beoogde resultaten, indicatoren en streefwaarden ook 'kwalitatieve eisen waaraan de dienstverlening/ producten van De Triade moeten voldoen' in het bestek opgenomen. Dat resulteerde ten aanzien van het jongerenwerk (het thema "Preventie en investeren in jongeren") in een vijftal kwaliteitseisen.

Als eerste worden eisen gesteld aan de competenties van jongerenwerkers. Jongerenwerkers moeten kunnen optreden als coach en moeten in staat zijn jongeren te confronteren. Signalen van normoverschrijdend gedrag dienen zij te delen met de gemeente en de politie. Verder dienen jongerenwerkers integraal en ketengericht te werken en op te treden als verbindende schakel tussen de leef- en beleavingswereld van jongeren en andere betrokken partijen. Een volgende vereiste competentie is het leggen van dwarsverbanden tussen leefmilieus van gezin/thuis, de school en de omgeving/buurt. Speciale aandacht dienen jongerenwerkers te besteden aan het verbeteren van de verbinding met scholen (voortgezet onderwijs en roc als vindplaats van jongerenwerk). Tot slot wordt het bevorderen van participatie als competentie van jongerenwerkers genoemd: de jongerenwerker spreekt jongeren aan op hun talenten, kwaliteiten en mogelijkheden.

Een tweede kwaliteitseis is dat het jongerenwerk zich ontwikkelt tot een leerwerkbedrijf met mogelijkheden als het opleiden van assistent jongerenbeheerders of assistent jongerenwerkers, het begeleiden van jongeren die door o.a. corporaties betrokken worden bij de bewaking van bouwprojecten en bij andere klussen (leerwerkbegeleiding in samenwerking met het roc en het begeleiden van stageplekken door jongeren).

Een derde kwaliteitseis betreft de tevredenheid van samenwerkingspartners over de samenwerking en van jongeren over het aanbod van De Triade binnen de accommodaties. Jongeren dienen baat te ervaren bij deelname aan activiteiten van De Triade.

Een vierde kwaliteitseis betreft het flexibele hanteren van leeftijdsgrenzen in het jongerenwerk: het accommodatiegericht jongerenwerk is primair (wat betreft de aard

van de activiteiten) gericht op jongeren van 12–18 jaar, maar accepteert ook 18 plus–jongeren binnen de aangeboden activiteiten. Het aanbod 18 plus is op wijkniveau meestal buiten de jongerenaccommodaties en gericht op individuele begeleiding en probleemoplossing. Daarnaast worden deze jongeren op stedelijk niveau bereikt. Tenslotte is als vijfde kwaliteitseis geformuleerd dat straatgroepen en individuele jongeren (leiders) in beeld (shortlistmethodiek) zijn.

Deze kwaliteitseisen zijn geformuleerd in termen van beoogde resultaten, maar dan zonder indicatoren en streefwaarden. Vastgelegd is enkel dat ze geëvalueerd moeten worden. De eisen aan de competenties van de jongerenwerkers vormen een opvallende onderdeel van contract. Het zijn immers geen harde en controleerbare eisen zoals opleiding, maar eerder intenties en voornemens.

Naast kwaliteitseisen zijn wijkpresentaties als nieuw element in de overeengekomen werkplancycclus opgenomen. Daarbij gaat het om presentaties vanuit het wijkteam voor politiek, ambtenaren en bewoners opgenomen. In het raadsvoorstel wordt die presentatie als volgt omschreven: “De presentatie is in eerste instantie bedoeld voor politici en bestuurders. Ook ambtenaren en bewoners zijn welkom. Professionals van De Triade spelen een grote rol in deze presentaties. De presentatie is exemplarisch en het accent ligt op informeren, evalueren en leren.”

Analyse van de verbetergroep Planning, Evaluatie en Verantwoording

Ten aanzien van alle drie de doelen die voor het project gesteld zijn, is er resultaat geboekt. In de verantwoordingsverslagen met gegevens wordt meer aangesloten bij de maatschappelijke effecten die de gemeente wil bereiken. De geformuleerde kwaliteits–eisen voeden de gesprekken over de verantwoordingsgegevens en over de processen en interacties. De presentaties door het wijkteam op locatie bieden perspectief op meer betrokkenheid van uitvoerend professionals en bewoners.

De vraag is echter in hoeverre deze veranderingen van de afspraken rondom verantwoording bijdragen aan de democratische verhoudingen tussen burgers, sociale professionals en overheid. De relatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie blijft gebaseerd op de verhouding opdrachtgever–opdrachtnemer. Omdat de maatschappelijke effecten niet direct toerekenbaar zijn naar de welzijnsorganisatie, ligt het in de rede dat toch weer vooral de gegevens over bereik, activiteiten en producten als maatstaf voor de prestaties van het welzijnswerk gehanteerd zullen worden. De bespreking van de vraag in hoeverre het welzijnswerk aan de kwaliteitseisen tegemoet komt, blijft in

deze opzet beperkt tot ambtelijk overleg en overleg tussen wijkmanagers en De Triade. De direct betrokken bewoners worden vooral gehoord middels klanttevredenheids-onderzoeken met het bezwaar dat burgers in de positie van klant geplaatst worden, terwijl een positie van eigenaar of coproductent nagestreefd wordt.

De presentatie door het wijkteam op locatie hebben het potentieel om een bijdrage te leveren aan de verantwoording en legitimatie van de welzijnsorganisatie en betrokken professionals naar verschillende betrokken partijen, inclusief bewoners. Deze presentaties zijn niet nader onderzocht, maar in mondeling contact met de regiomanager meldt zij dat in deze presentaties de inhoud van het werk centraal staat en dat het beoogde gesprek over de inhoud van het werk inderdaad tot stand komt.

Democratische verhoudingen en verantwoording

In het laatste deel van dit hoofdstuk vat ik samen tot welke antwoorden de literatuuranalyse en de analyse van de twee praktijkprojecten leiden op de drie deelvragen: wat zijn de belangrijkste democratische kwesties in het sociale domein, in hoeverre draagt de verantwoording in de twee projecten met hun accent op maatschappelijke effecten als verantwoordingsmaatstaf bij aan democratische verhoudingen en wat zijn de mogelijkheden voor versterking van de bijdrage van verantwoording aan democratische verhoudingen?

Dilemma's in democratische verhoudingen in het sociale domein

In de literatuuranalyse ten aanzien van de vraag naar de belangrijkste democratische kwesties in het sociale domein heb ik drie invalshoeken gehanteerd: de invalshoek van de overheid, de burgers en de sociale professionals. De conclusies ten aanzien van elk van de drie actoren formuleer ik hier in termen van democratische dilemma's. Steeds zijn immers twee verschillende democratische waarden aan de orde, die op gespannen voet met elkaar staan, maar wel beide van belang zijn.

Voor de overheid is het steeds terugkerende dilemma dat van de bestuurlijke logica en van de beleidscyclus en het ideaal van participatieve democratie. In de bestuurlijke logica wordt democratie vorm gegeven in de besluitvorming over het beleid en in de beoordeling van de resultaten van het beleid. In de logica van de participatieve democratie wordt het beleid mede vanuit de uitvoering door betrokken burgers en uitvoerend professionals gestuurd. De noodzaak beide benaderingen te combineren is versterkt

door maatschappelijke ontwikkelingen – onder meer benoemd met de term netwerk-samenleving – en beleidsontwikkelingen gericht op de participatiesamenleving. In diverse analyses wordt benadrukt dat de maatschappelijke vraagstukken niet meer door de overheid alleen moeten en kunnen worden aangepakt. De vraag welke rol de overheid dan nu moet vervullen blijkt niet eenduidig te beantwoorden, omdat van de overheid, afhankelijk van de situatie, verschillende rollen verwacht worden. De overheid moet ruimte bieden en 'loslaten', maar ook ondersteunen, stimuleren en 'netwerken', toezien op rechtmatige besteding van overheidsgelden en democratische verhoudingen bewaken.

De verschillende rollen, die van de overheid gevraagd worden, zijn nu onder meer aan de orde in relatie tot burgerinitiatieven. Daarbij is de vraag hoe de samenwerkende, netwerkende en informeel besluiten nemende overheid, gecombineerd kan worden met de formele democratische sturing en controle door de organen van de representatieve democratie. Ten aanzien van de verantwoording betekent dit dat zowel informele verantwoording, in de zin van uitleg van het eigen handelen in de dagelijkse contacten, van belang is, als de formele verantwoording aan de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad.

Kijkend naar de burgers op wie het sociaal beleid en het sociaal werk gericht is, is de individuele vrijheid versus zorg voor en bemoeienis met burgers een belangrijk democratisch dilemma. Het centraal stellen van de individuele vrijheid, tenzij iemand schade aan anderen berokkent – het veel gememoreerde axioma van Mil (1909) – en het ideaal van de onafhankelijke, zelfredzame burger, onderkent onvoldoende de sociale basis van het menselijk bestaan en de kwetsbaarheid als wezenlijk onderdeel in het leven van mensen. Een democratische vormgeving van de zorg en bemoeienis moet niet zozeer in absolute individuele vrijheid gezocht worden, maar eerder in de actieve inbreng van burgers in hun eigen hulpverlening, in de dialoog tussen hulpverlener en burger en in het voorkomen van willekeur in de zorg en bemoeienis vanuit de overheid. In die interactie in de dagelijkse sociale praktijk kan door informele, dialogische verantwoording een belangrijke bijdrage geleverd worden aan de gelijkwaardigheid van professionals en burgers.

Vanuit het perspectief van de sociale professionals is het democratische dilemma dat professionals enerzijds steeds op zoek zijn naar een positie van vertrouwen en expertise, en die ook nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen, en dat anderzijds die professionele positie burgers afhankelijk en passief kan maken. Door kennis en taken te

delen, maar met erkenning van de verschillen tussen professionals en burgers, wordt in het democratisch professionalisme dat dilemma hanteerbaar gemaakt. In combinatie met een empowerende werkwijze, uitgaande van de kracht van burgers, wordt de eigen activiteit van burgers ondersteund en gestimuleerd. Belangrijk element van het democratisch gehalte van de empowerment benadering is de erkenning van kwetsbaarheid en de maatschappelijke achtergronden van kwetsbaarheid. Verantwoording van sociale professionals aan burgers wordt binnen dat kader informeel afgelegd in de dagelijkse face-to-facecontacten.

Voor sociale professionals is uiteraard ook verantwoording aan de gemeenschap van belang. Verantwoording aan de lokale overheid kan minder dringend zijn als het sociaal werk al sterk in de gemeentelijke organisatie zijn opgenomen. Gedacht vanuit verantwoording en het organiseren van voldoende tegenwicht, is er echter veel te zeggen voor een zekere afstand van het sociaal werk tot de gemeentelijke organisatie.

De bijdrage van verantwoording aan democratische verhoudingen

De tweede deelvraag was de vraag in hoeverre de huidige verantwoordingsvormen bijdragen aan democratische verhoudingen. De twee casussen, waarin een overgang nagestreefd wordt van verantwoording op geleverde diensten naar verantwoording op maatschappelijke effecten, blijken slechts beperkt bij te dragen aan de gewenste democratische verhoudingen. Het bestuurlijke perspectief en de beleidscyclus met besluitvorming door de lokale politiek over beleidsdoelen, vertaling van de beleidsdoelen in een contract met de welzijnsorganisatie en verantwoording in de laatste fase van de cyclus aan de hand van de in het contract vastgelegde criteria, blijft centraal staan. In de twee projecten gaat het dan ook vooral over de verantwoordingsrelatie tussen de welzijnsorganisatie en de lokale overheid en tussen het college van B en W en de gemeenteraad als vertegenwoordigers van de inwoners van de gemeente. De verantwoordingsrelatie van de overheid en van de sociale professionals naar de direct betrokken burgers is beperkt in beeld door de klanttevredenheidsonderzoeken. Verantwoording afleggen aan de lokale overheid over tevredenheidsscores van burgers is niet hetzelfde als het verantwoordingsgesprek voeren met direct betrokken burgers.

In het kader van de transformatie van het sociale domein is de wijze van verantwoording in ontwikkeling. Er is, net als in de twee geanalyseerde casussen, sprake van een verschuiving naar meer aandacht voor outcome – maatschappelijke opbrengsten – dan voor output – de uitgevoerde interventies – , maar de afspraken daarover zijn nog in

ontwikkeling. Uit de inventarisatie van Van Arum en Schoorl (2015, p. 20) naar de stand van zaken bij de sociale wijkteams blijkt dat bijna alle gemeentes de evaluatie van wijkteams belangrijk vinden, maar dat veel gemeentes nog geen methode daarvoor ontwikkeld hebben. De gemeentes die wel al monitoren of evalueren doen dat met behulp van zowel kwantitatieve gegevens, zoals in- en uitstroom van cliënten, financiën, inkoopgegevens, én kwalitatieve gegevens zoals cliëntervaringen, knelpunten binnen het team. Slechts een heel klein deel van de gemeentes noemt prestatie-indicatoren om te evalueren en te monitoren. Van Arum en Schoorl doen een oproep om wel zo snel mogelijk met effectmetingen aan de slag te gaan, “waardoor inzicht ontstaat in wat wel en niet werkt.” (Van Arum en Schoorl, 2015, p. 28). Die oproep staat wel op gespannen voet met het zoeken naar werkwijzen in het sociaal werk die aansluiten bij de lokale context en de specifieke situatie van burgers, die maatwerk leveren en waarin burgers een actief aandeel hebben. Die wijze van werken is veelvuldig als argument voor de decentralisatie naar voren gebracht.

Naast het streven naar formele evaluatie en verantwoording is er in de huidige praktijk van het werken van sociale wijkteams een tendens te onderkennen waarbij ingezet wordt op het onder directe aansturing van de lokale overheid brengen van die sociale wijkteams en op informele afstemming in de praktijk van het sociaal werk. De formele verantwoording over het sociaal beleid die het lokale bestuur voert, inclusief de uitvoering daarvan door onder meer de sociale wijkteams, wordt daarmee ingeperkt, met het risico van willekeur en een gebrek aan democratisch debat over welke voorzieningen al dan niet in stand worden gehouden (Tonkens et al., 2015).

Versterking van de bijdrage van verantwoording

De conclusie is al met al dat verantwoording van sociaal werk een belangrijke bijdrage kan leveren aan democratische verhoudingen als verantwoording tussen de drie actoren – overheid, burgers, professionals – met gepaste maat, zowel informeel als formeel, afgelegd wordt. Verantwoording is daarbij breder op te vatten dan het aantonen van prestaties. De omschrijving van verantwoording als redengevende communicatie (Van Weers, 1990) is daarbij te verkiezen.

In Figuur 10 zijn een aantal verschillende verwoordingen van enerzijds een relationele en informele vorm van verantwoorden, en anderzijds een meer formele verantwoording conform geldende regels, op een rijtje gezet. Het betreft begrippen die voortkomen uit

de literatuuranalyse, zoals beschreven in dit hoofdstuk en – wat betreft de *concerns, claims and questions* van Guba en Lincoln (1994) – in het vorige hoofdstuk.

Informele verantwoording	Formele verantwoording
Face-to-faceverantwoording; relationele verantwoording (Pols, 2005, Vosselman, 2013)	Verantwoording op papier en volgens vastgelegde procedures
Verantwoorden naar doelen én naar concerns, claims and questions (Guba en Lincoln, 1994)	Verantwoorden naar vooraf opgestelde prestaties en/of maatschappelijke effecten
Een cultuur van elkaar aanspreken (Halsema et al. 2013)	Regels voor gedrag, codices
Verantwoording om vertrouwen op te bouwen (Meurs, 2008); accountability for socializing (Roberts, 2001)	Verantwoording om effectiviteit aan te tonen; accountability for disciplining
Verantwoording op eigen initiatief (Bovens, 2010)	Verantwoording als sociaal mechanisme

Figuur 10 Informele en formele verantwoording.

Voor democratische verhoudingen tussen sociale professionals en burgers is de relationele en informele verantwoording in het direct contact en op eigen initiatief noodzakelijk om vertrouwen in een gelijkwaardige relatie op te bouwen en te behouden. Die verantwoording is niet afdwingbaar en daarom blijven formele verantwoordingswijzen van belang zodat burgers voldoende tegenwicht kunnen bieden tegen de macht van bestuurders en publieke functionarissen, inclusief sociale professionals.

Uiteindelijk zijn beide verantwoordingsvormen van betekenis voor gezag en vertrouwen dat publieke functionarissen, inclusief sociale professionals kunnen verwerven. Publieke functionarissen hebben de opdracht om zowel het algemene belang als het individuele belang te dienen en hebben daarvoor vertrouwen en gezag nodig. Burgers accepteren traditionele vormen van gezag – op basis van regels, vertegenwoordiging van een gelegitimeerde organisatie en deskundigheid – alleen als dat gecombineerd wordt met communicatief gezag, verkregen door getoonde betrokkenheid, integriteit en betrouwbaarheid (Tonkens, 2013). Het eerste vraagt om formele verantwoording, het tweede om informele, dialogische verantwoording.

De mogelijkheden om informele en formele verantwoording te combineren worden sterk beïnvloed door de context: (1) door de wijze waarop sturing wordt gegeven aan sociaal beleid en sociaal werk, (2) door de wijze van bekostiging en (3) door de wijze waarop het sociale werk wordt georganiseerd. Bij de sturing gaat het om de vraag hoe strak de 'traditionele opvatting', met de beleidscyclus als centraal gegeven gehanteerd wordt en hoeveel ruimte er is voor de 'moderne opvatting', waarin er sprake is van frontlijnsturing. Verantwoording in dialoog verandert dat de sociale professional niet gehouden is aan de uitvoering van gedetailleerde opdrachten, maar aan de uitvoering van de opdracht mede vorm kan geven in dialoog met de burger(s).

De wijze van bekostiging heeft grote invloed op de ruimte die er is om verantwoording in lijn met deze conclusies in te vullen. In de twee geanalyseerde praktijkprojecten is de budgetovereenkomst conform beleidsgestuurde contractfinanciering een centraal gegeven. Dat is een vorm van *productiebekostiging*: “een vorm van bekostiging waarbij de gemeente met een aanbieder vooraf diensten, activiteiten of trajecten definieert. De betaling vindt plaats overeenkomstig de per dienst, activiteit of traject overeengekomen prijs.” (Peeters et al., 2013, p. 16). Een alternatief is de *populatiegerichte bekostiging* waarbij het gaat om het realiseren van een maatschappelijke taak of opdracht voor een afgebakende groep burgers, of een *functiegerichte bekostiging* vanuit de gedachte van “een functie of dienst van algemeen nut die ‘er gewoon moet zijn’.” (Peeters et al., 2013, p. 33). Om de druk richting beleidssturing te matigen en frontlijnsturing ruimte te bieden, heeft productiebekostiging zeker niet de voorkeur. Daarbij is wel op te merken dat voor het derde veld van sociaal werk met zijn specialistische zorg productiebekostiging het voor de hand liggende bekostigingsmodel blijft, omdat in dat veld het aantal cliënten (per specialisme) vaak klein is en er per cliënt zeer specifieke afspraken zijn met veelal hoge kosten (Peeters et al., 2013). Voor onder meer de gespecialiseerde jeugdzorg betekent dit niet dat er geen mogelijkheden voor informele verantwoording in dialoog zijn, maar wel dat de handelingskaders van de diagnose-behandelcombinaties een strakker gegeven zijn. Een goede mogelijkheid van verantwoording ten opzichte van cliënten is het evalueren van de ervaren aansluiting of alliantie (Pijnenburg, 2010) of net de mismatch (Goossensen, 2013).

Wat betreft de wijze waarop de organisatie invloed heeft op mogelijkheden om zowel formele als informele verantwoording vorm te geven is, vooral de positie ten opzichte van de lokale overheid van belang. De net genoemde jeugdzorg is (nog?) vooral regionaal georganiseerd. Of gemeenteraden een substantiële rol als forum voor verantwoording

van deze specialistische zorg kunnen vervullen, of dat daarmee de grenzen van decentralisatie en lokale democratie in zicht komen, zal moeten blijken. Voor sociale wijkteams is de vraag in hoeverre ze direct aangestuurd worden vanuit de lokale overheid of dat ze een meer eigenstandige positie hebben. Voor de mogelijkheden van informele verantwoording op eigen initiatief, maar ook voor de mogelijkheden van formele verantwoording, biedt een meer eigenstandige positie duidelijk voordelen. Dat hoeft geen eigen organisatie te betekenen, maar wel een positie waarbij sociale professionals niet als rechtstreekse uitvoerder van het gemeentelijk beleid fungeren.

5. Betekenisvol, leerzaam en democratisch

In dit hoofdstuk bespreek ik de conclusies van het onderzoek in hun onderlinge samenhang. De vraag daarbij is wat de belangrijkste aandachtspunten zijn die vanuit dit onderzoek gegeven kunnen worden voor de vormgeving van een betekenisvolle, leerzame en democratische verantwoording van sociaal werk. Deze vraag kan niet beantwoord worden met een reeks algemeen geldende aanwijzingen, omdat een van de conclusies uit dit onderzoek juist is dat er geen algemene regels te geven zijn voor de vormgeving van verantwoording. Het algemeen willen toepassen van een en dezelfde systematiek is juist een belangrijk deel van het probleem. Er zijn wel een aantal algemene uitspraken te doen over wat *niet* bevorderlijk is voor het tot stand komen van betekenisvolle, leerzame en democratische verantwoording, maar verder gaat het veeleer om het telkens opnieuw tegen elkaar afwegen en met elkaar verbinden van waarden en principes, die deels op gespannen voet met elkaar staan. In de verantwoordingspraktijk is het zaak een werkwijze te vinden waarbij de verschillende waarden tot uiting kunnen worden gebracht.

Ik ga allereerst opnieuw in op het concept verantwoording. Kern van de heroverweging is dat verantwoording een bredere interpretatie behoeft dan het geven van informatie aan de opdrachtgever over de resultaten van de dienstverlening en daar vervolgens op beoordeeld worden. Dat wil uiteraard niet zeggen dat resultaten voor verantwoording niet van belang zijn, maar wel dat verantwoorden op prestaties slechts één vorm van verantwoorden is. Het gaat bij die bredere interpretatie van verantwoorden om het geven van uitleg over de redenen van het eigen handelen door een professional of organisatie, ook op momenten dat van het beoordelen van resultaten geen sprake is.

In het verlengde van deze duiding van het begrip verantwoording ga ik vervolgens nader in op de spanningsvelden die bij verantwoording aan de orde zijn. Uit het onderzoek, zoals beschreven in de vorige hoofdstukken, komt naar voren dat bij het vormgeven van verantwoorden zich telkens spanningsvelden voordoen tussen concurrerende waarden. Dat geldt voor alle drie de invalshoeken van waaruit in deze studie verantwoording onderzocht is: sociaal werk betekenisvol in beeld brengen, het leren door sociale professionals bevorderen en bijdragen aan democratische verhoudingen in het sociale domein. Het gezamenlijke element van deze spanningsvelden is het verschil in positie van waaruit naar de wereld gekeken wordt en in die wereld gehandeld wordt. Publieke functionarissen in het sociale domein kunnen bij de benadering van de sociale wereld

zichzelf als *onderdeel* van die wereld zien en zij kunnen zich positioneren *tegenover* de wereld, als degene die inwerkt op de wereld. Klukhuhn (2007, p. 69–70) benoemt deze twee benaderingen als een in de geschiedenis van de filosofie steeds terugkerend basaal verschil in de wijze waarop men de wereld probeert te begrijpen en te beschrijven. Met verwijzing naar Bergson spreekt Klukhuhn over de manier om de wereld te kennen als *buitenstaander*, die om de zaak heen draait, of *deelnemer*, die binnentreedt. Met verwijzing naar Scruton heeft Klukhuhn het over het beschouwen van de wereld waar we zelf *deel van uitmaken*, dan wel over het beschouwen van de wereld waar we *handelend op inwerken*.

In het tweede deel van dit hoofdstuk ga ik nader in op de spanningsvelden van verantwoording gezien vanuit dit gezamenlijk element, om vervolgens de conclusies van dit onderzoek te beschrijven in termen van de hantering van deze spanningen.

Ik sluit het hoofdstuk af met een terugblik op het onderzoek vanuit de vraag in hoeverre het onderzoek nu gebracht heeft wat in de inleiding benoemd is als beoogde opbrengst: het vinden van samenhangen en het bijdragen aan de kwaliteit van de maatschappelijke discussie over verantwoording.

Verantwoorden als concept

De verschillende invullingen die we van het begrip verantwoording in de analyse en de bevindingen van de drie onderzoeksvragen tegengekomen zijn, roepen opnieuw de vraag op waar we het nu eigenlijk over hebben als we het over verantwoording hebben. In het eerste hoofdstuk zijn drie vormen van verantwoorden onderscheiden: (1) verantwoording op prestaties, (2) professionele verantwoording en (3) democratische verantwoording. Verantwoording op prestaties is ook in de publieke sector op dit moment het dominante model. Een van de conclusies van dit onderzoek is dat het zaak is meer evenwicht te brengen tussen de verantwoording op prestaties enerzijds en de democratische en de professionele verantwoording anderzijds. Dat betekent dat als forum niet meer alleen opdrachtgever en financier, maar ook collega professionals en burgers nadrukkelijker in beeld dienen te zijn; professionals vooral met het oog op een betekenisvolle en leerzame verantwoording en burgers vooral met het oog op een democratische verantwoording. Verantwoording op prestaties blijft echter nog steeds het dominante model in het sociaal werk. En ook al was er in de afgelopen jaren veel kritiek op prestatiemetingen, en wordt verantwoording op prestaties minder sterk dan

voorheen gehanteerd, wat onder verantwoord en verstaan wordt, wordt nog steeds sterk ingekleurd door de kerngedachte van verantwoord op prestaties: vooraf zo precies mogelijk vastleggen welke prestaties geleverd moeten worden en achteraf kijken of die prestaties geleverd zijn.

In de methodiek van verantwoord op prestaties wordt getracht verantwoord te herleiden tot een zo eenduidig mogelijke procedure. Het gesprek over politieke en ethische overwegingen wordt in deze werkwijze beperkt tot het moment dat de te leveren prestaties geformuleerd worden. Daarna is het alleen zaak het uitvoeringsproces onder controle te houden en periodiek na te gaan of de overeengekomen prestaties geleverd zijn. Met het zo meetbaar mogelijk vastleggen van de prestaties kan bij evaluatie met een afvinklijst volstaan worden. Bij die vorm van verantwoord is er eerder sprake van afrekenen dan van vakkundig en politiek-ethisch oordelen. Het gebruik van de term *accountability* als Engels equivalent voor verantwoording, geeft daar ook aanleiding toe. *Accountability* roept associaties op met tellen en afrekenen, met *account-keeping* (Dubnick, 2002, p. 4). Vosselman (2013) maakt in een kritische beschouwing over verantwoord op prestaties dan ook een onderscheid tussen *instrumental accountability* en *relational respons-ability*.

In dit onderzoek komt zowel vanuit de invalshoek van betekenisvolheid, van leerzaamheid als van de bijdrage aan democratische verhoudingen, het belang naar voren van de hantering van een bredere invulling van verantwoording dan alleen de verantwoording op prestaties. Die bredere invulling betreft drie aspecten. Dat is allereerst de al genoemde verbreding van het forum naar betrokken burgers en collega-professionals. Het tweede aspect betreft de verbreding van de gehanteerde maatstaven: niet alleen de resultaten dienen als referentiekader te gelden, maar ook het proces. En niet alleen vooraf afgesproken criteria dienen te gelden als verantwoordingsmaatstaf, maar ook vragen en overwegingen die in de loop van de uitvoering naar voren komen. Het derde aspect betreft het tijdstip en de procedure: verantwoording is niet alleen iets dat plaatsvindt in de evaluatieve fase van de plancyclus en volgens afgesproken procedures, maar verantwoording vindt voortdurend plaats, ook informeel en op eigen initiatief van degene of de organisatie die zich verantwoordt.

Vraag is of daarmee verantwoord niet een ongrijpbaar concept wordt, een *kameleon* (Sinclair, 1995), die allerlei 'kleuren' kan aannemen. Dat is in ieder geval de al in het eerste hoofdstuk besproken kritiek van Mulgan (2000). In zijn analyse is verantwoord alleen verantwoord als duidelijk is wie, waarover, aan wie, verantwoording aflegt en

als het forum oordeelt en sancties kan opleggen. Deze definitie spreekt aan vanwege de heldere afbakening van wat wel en niet onder verantwoording valt. De definitie is echter eenzijdig geënt op het beeld van de opdrachtgever – opdrachtnemer verhouding. Doel van verantwoording is in de beschrijving van Mulgan dat de opdrachtgever, de 'principal', meer greep krijgt op het handelen van de opdrachtnemer, de 'agent': "The core sense of accountability is clearly grounded in the general purpose of making agents or subordinates act in accordance with the wishes of their superiors." (Mulgan, 2000, p. 563). Deze interpretatie van verantwoording plaatst Mulgan in de democratische traditie, waarin verantwoording een van de institutionele mechanismen is om aan de zeggenschap van overheid en publieke functionarissen tegenwicht te bieden. Bij democratie komt uiteraard meer kijken dan de *external scrutiny, justifications, sanctions and control* die Mulgan (2000, p. 557) benadrukt, maar zijn betoog dat verantwoordingen tot een oordeel en tot sancties moet kunnen leiden, is terecht. Als verantwoording niet kan leiden tot een oordeel en tot sancties, wordt verantwoording een tandeloos instrument. Dat betekent echter niet dat die formele vorm steeds gehanteerd moet worden en dat informele vormen van verantwoording niet kunnen bijdragen aan democratische verhoudingen.

Vanuit alle drie de deelvragen in dit onderzoek is een van de conclusies, dat het steeds benadrukken van formele verantwoording op prestaties in de vorm van een integraal en cyclisch systeem, leidt tot verschillende negatieve effecten. Allereerst zijn er de vaak benoemde *perverse* effecten in de zin dat procedures en meetcriteria centraal gaan staan en de 'eigenlijke' doelen verdringen. In reactie op controle gerichte formele verantwoordingen gaan managers en professionals strategisch gedrag vertonen: zij zorgen voor juiste cijfers, terwijl het nog maar de vraag is of de organisatie daadwerkelijk zo goed presteert. Verantwoordingen worden daardoor weinig betekenisvol.

Minder vaak genoemd, maar daarom niet minder belangrijk, zijn de effecten die het benadrukken van verantwoording op prestaties heeft op de houding van actoren en op hun onderlinge relatie. Verantwoording op prestaties heeft een individualiserend effect op professionals en drukt hen in een defensieve houding (Roberts, 2001). Dat gaat ten koste van het nemen van verantwoordelijkheid en ten koste van de leerzaamheid van verantwoordingen (WRR, 2004; Tonkens, 2003, 2008a; Van den Brink et al., 2005; Jansen et al., 2009). Ook voor de relatie tussen sociale professionals en burgers heeft het benadrukken van verantwoording op prestaties onwenselijke effecten. Sociaal werk is

het bieden van ondersteuning aan individuen en groepen. Wat er dan bereikt wordt, is iets van die burgers, of van de samenwerking tussen sociale professionals en burgers. De stimulans van prestatiebeoordelingen om zich als sociale professionals zelf op de borst te kloppen voor bereikte resultaten, staat daar haaks op. Door verantwoordingen op prestaties worden professionals in de rol geplaatst van veranderaars die namens de overheid een verandering bij burgers bewerkstelligen, dan wel in de rol van dienstverlener ten opzichte van de burger als klant, in een zakelijke transactie, terwijl vooral ondersteuning en samenwerking tussen partners beoogd wordt.

Een verdere conclusie ten aanzien van de deelvraag naar democratische verhoudingen is dat die democratische verhoudingen gebaat zijn bij een combinatie van formele en informele verantwoording. Een publieke functionaris moet formeel ter verantwoording geroepen kunnen worden, inclusief een beoordeling en eventuele sancties, als deze volgens betrokken burgers of volksvertegenwoordigers niet integer of niet zorgvuldig genoeg gehandeld heeft. Anderzijds is samenwerking aan complexe en ambigue doelen – en daar gaat het bijna altijd om in het publieke domein²⁴ – gebaat bij een werkwijze die stimuleert tot afstemmen van doelen en waarden in onderling overleg en tot opbouwen van vertrouwen. Anders gezegd, de samenwerking die gezocht wordt tussen overheid, burgers en maatschappelijke organisaties, is gebaat bij een informele verantwoording in face-to-facecontacten. Die verantwoording heeft een socialiserend effect (Roberts, 2001, 2009), in tegenstelling tot een formele verantwoording in de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De formele verantwoording op prestaties heeft het genoemde individualiserend effect en is daardoor weinig leerzaam. Het individualiserend effect betreft zowel de relatie van sociale professionals ten opzichte van overheid en burgers, als ten opzichte van andere professionals. Het belang van groepsvorming, van onderling vertrouwen en van selectieve beperking van de verticale sturing voor het leerzaam zijn van verantwoordingen, komt in het onderzoek van de deelvraag naar de leerzame verantwoording nadrukkelijk naar voren.

Met informele verantwoording wordt door communicatie en afstemming gebouwd aan vertrouwen vanuit erkenning van verschillen in belangen en perspectieven. Met formele verantwoording wordt de mogelijkheid behouden om in democratische verhoudingen gerechtvaardigd wantrouwen in formele procedures aan de orde te stellen. Maar een

²⁴ “Many activities are in the public sector precisely because of measurement problems: if everything was so crystal clear and every benefit so easily attributable, those activities would have been in the private sector long ago.” (Mintzberg, 1996, p. 79)

sterk accent op formele procedures is een selffulfilling prophecy in de zin dat het wantrouwen oproept. Regels en prestatienormen fungeren veelal als ondergrens: dit en dat moet in ieder geval geleverd worden en dit en dat mag in ieder geval niet gedaan worden. Als die regels en normen de boventoon voeren, gaan ze fungeren als enige norm. Verantwoording nemen voor situaties waar de regels niet in voorzien, en andere of hogere prestaties leveren dan voorgeschreven is, wordt dan eerder ontmoedigd dan gestimuleerd (Hutschemaekers, Tiemens en Smit, 2006; Van der Burg 2009; Halsema et al., 2013). Voor een constructieve hantering van het dilemma tussen vertrouwen en wantrouwen is het zaak niet meer formele verantwoording te vragen dan nodig is om vertrouwen op te bouwen (Meurs, 2008, p. 17–18). Een grote bijdrage aan dat vertrouwen kan de informele verantwoording leveren, die overheid, maatschappelijke organisaties en professionals uit eigener beweging afleggen.

Een eerste belangrijke conclusie van dit onderzoek is kortom dat het voor een betekenisvolle, leerzame en democratische verantwoording zaak is een brede definitie van verantwoorden te hanteren, waarin diverse vormen van *uitleg geven over het eigen handelen* vervat zijn. Dat is een definitie van verantwoording als *redengevende communicatie* (Van Weers, 1990), ook als het daarbij niet gaat over het beoordelen van geleverde prestaties of van de vraag of betrokkene zich aan de geldende regels heeft gehouden.

De spanningsvelden van verantwoording

Als we vanuit deze brede definitie van verantwoording opnieuw kijken naar wat deze studie aan conclusies oplevert ten aanzien van de vraag wat een goede verantwoording is, dan valt op dat er bij alle drie de gehanteerde invalshoeken sprake is van een spanningsveld. Bij betekenisvolle verantwoording is er de spanning tussen verantwoording van resultaten en verantwoording van processen. Bij de leerzame verantwoording is er de spanning tussen het leerzaam inrichten van verantwoorden vanuit een gerichtheid op persoonlijk–professioneel leren, dan wel vanuit een gerichtheid op het leren van omschreven methoden en gestandaardiseerde competenties. En bij de democratische verantwoording is er de spanning tussen formele en informele verantwoording.

De overkoepelende noemer van deze drie spanningen is het verschil tussen een manier van kennen en handelen vanuit een positie als *onderdeel* van de wereld, en een manier van de wereld kennen en in de wereld ingrijpen vanuit een positie *tegenover* die wereld.

Dat verschil in uitgangspunt resulteert in een ander type oordeel dat nagestreefd wordt. Vanuit de positie tegenover de wereld streeft men een *geabstraheerd* oordeel na, dat objectief en rationeel pretendeert te zijn: “het redelijke oordeel dat niet bezoedeld mag zijn door enigerlei vooroordelen, waaronder ook de afspraken en de overtuigingen die het resultaat zijn van traditie, gewoonte, gebruiken en opvoeding.” (Sandel, 2015, p. 8). Wanneer men zichzelf als onderdeel van de wereld ziet, benadrukt men dat oordelen altijd plaatsvindt “in het bestek van onze leefomstandigheden, onze situatie” (idem). Dat laatste oordeel noemt Sandel *gesitueerd*. Het geabstraheerde oordeel wordt gebaseerd op overzicht, op rationele overwegingen en (vaak) op metingen. Het gesitueerde oordeel is gebaseerd op verhalen, op contexten, op emoties en op *Vorverstehen*.

In Figuur 11 zijn de met elkaar op gespannen voet staande benaderingen voor alle drie onderzoeksvragen in schema weergegeven. De tegenstelling tussen deel uitmaken van de wereld en tegenover de wereld staan is daarin de generieke noemer.

	Tegenover de wereld	Deel van de wereld
Betekenisvol verantwoorden	Verantwoorden op resultaat	Verantwoorden op proces
	<ul style="list-style-type: none"> • prestatiecontracten • interventies en resultaten • opbrengsten • beleidscycli en procedures 	<ul style="list-style-type: none"> • ervaren baat; (mis)match • face-to-faceverantwoording • relationele afstemming • verhalen en context
Leerzaam verantwoorden	Beschikken over de vereiste kennis en vaardigheden	Zich persoonlijk–professioneel ontwikkelen
	<ul style="list-style-type: none"> • competentieprofielen • registraties en accreditaties • deficiënties opheffen • toepassen beproefde methoden 	<ul style="list-style-type: none"> • ambachtelijk leren en zelfge–stuurd en ontwikkeling • leergemeenschappen, CoP’s • lerende evaluaties
Democratisch verantwoorden	Formeel verantwoorden	Relationeel verantwoorden
	<ul style="list-style-type: none"> • helder onderscheiden rollen en bevoegdheden • rechten en plichten • bestuurlijke logica 	<ul style="list-style-type: none"> • netwerken • relationeel afstemmen en vertrouwen opbouwen • participatieve democratie

Figuur 11 Het perspectief van deel uitmaken van versus tegenover de wereld staan.

Er is niet simpel te kiezen voor een van de twee posities. Voor zowel de overheid als voor sociaal werkers zijn beide invalshoeken van belang. Voor de sociaal werker is het

van belang onderdeel te zijn van de wijk, maar als professioneel werker werkt hij tegelijk ook in op die wereld en stelt zich daartoe tegenover die wereld op. Voor de lokale overheid geldt dat evenzo: de overheid wil als onderdeel van de lokale samenleving samenwerken met allerlei partijen, maar wil als lokaal bestuur ook gericht veranderingen in de lokale samenleving bewerkstelligen en stelt zich daartoe tegenover de samenleving op; de samenleving is dan object van interventie. Beide posities zijn dus, zowel voor sociaal werkers als voor de lokale overheid, noodzakelijk, al zal de sociaal werker – zeker de sociaal werker in het moerassige laagland van Schön (1983) – de sociale wereld eerder bezien vanuit de positie waarbij hij zelf deel uitmaakt van die wereld, en zullen bestuurders de sociale wereld eerder bezien vanuit de positie tegenover de sociale wereld.

Dat er niet gekozen kan worden voor een van de posities, kan nader verduidelijkt worden aan de hand van de parallel die er bestaat met het onderscheid tussen systeem- en leefwereld. Als de bestuurder of de sociaal werker zich vooral ziet als onderdeel van de samenleving, zal hij de nadruk leggen op interactie en communicatie, op ‘handelen’ in de terminologie van Arendt (1958) en op ‘communicatieve rationaliteit’ in de terminologie van Habermas (1981). Bij een positionering als ingrijpend in de samenleving, zal de nadruk liggen op het doelgericht tot stand brengen van de beoogde verandering. Dat gebeurt vanuit een objectiverende benadering, waarin de actor geen deel uitmaakt van de wereld, maar er zich tegenover opstelt. Dan zijn vooral ‘maken’ (Arendt) en ‘instrumentele rationaliteit’ (Habermas) aan de orde. In de theorie van Habermas kan de wereld worden ingedeeld in de systeemwereld van economie en politiek, waarin strategisch, op eigen belangen gericht handelen voorop staat, en de leefwereld, waarin communicatief handelen gericht op *Verständigung* domineert (De Jong, 2011, p. 394). ‘Goed’ sociaal werk wordt of werd veelal geplaatst in de ‘communicatieve rationaliteit’ van de leefwereld. Die wereld van informaliteit, persoonlijke verhoudingen, betrokkenheid en onderlinge overeenstemming wordt afgezet tegenover de instrumentele rationaliteit van de systeemwereld, waarin mensen elkaar reduceren tot een middel om hun doel te bereiken.

Van den Ende en Kunneman (2008) laten zien dat de bestempeling van leefwereld als goed en het systeem als fout een te simpele en onjuiste voorstelling van zaken is. Bij het onderscheid tussen leefwereld en systeem gaat het niet alleen om “de spanning tussen systeemcontexten en narratief ingebedde face-to-facerelaties”, maar ook om “de spanning tussen privé belangen en solidariteit.” (Van den Ende en Kunneman, 2008, p. 72).

Het onderscheid tussen de systeem- en de leefwereld kan, met andere woorden, wel gemaakt worden, maar in beide werelden is sprake van achtenswaardig en verwerpelijk gedrag. Achtenswaardig is in de leefwereld de zorg, de vriendschap, de compassie en het burgerschap, maar er is ook consumentisme, exclusie en xenofobie. In de systeemwereld is weliswaar vaak sprake van strategisch en van op eigen belangen gericht handelen, maar de systeemwereld is ook de wereld van mensenrechten, van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Voor het onderscheid tussen zichzelf positioneren als onderdeel van de wereld of als ingrijpend in de wereld geldt, net als bij het onderscheid tussen systeem- en leefwereld, de stellingname van Van den Ende en Kunneman dat het verbinden van een algemene normatieve waardering aan deze indeling geen recht doet aan de werkelijkheid. Het is veeleer zaak om telkens opnieuw de voor de situatie passende wijze van hanteren van de spanningen of dilemma's te zoeken.

In de volgende paragrafen werk ik, voor zover dat mogelijk is, deze spanningen nader uit in aanbevelingen voor de hantering van verantwoordingsdilemma's. Eenduidige aanbevelingen zijn niet te geven, maar het is op basis van dit onderzoek wel mogelijk de afwegingen nader te benoemen. Dat doe ik achtereenvolgens voor de drie spanningsvelden: (1) het spanningsveld tussen procescriteria voor goed sociaal werk versus de resultaatcriteria van het werk in de vorm van prestaties en maatschappelijke opbrengsten; (2) het spanningsveld tussen een opvatting over leren als het verwerven van kennis en methodieken versus een opvatting over leren als de verdere ontwikkeling van professionele deugden; (3) het spanningsveld van de formele verantwoording volgens vaste procedures van de rechtsstaat en de representatieve democratie versus de informele en relationele verantwoording van het samenwerken en van het netwerken.

Resultaatcriteria versus procescriteria

De analyse van het concept betekenisvol laat een tegenstelling zien tussen aan de ene kant rationalisering en economisering en aan de andere kant de processen van sociale praktijken, zoals onder meer beschreven in zorgethische benaderingen. Deze tegenstelling is in de literatuur onder meer benoemd in termen van Wertrationalität versus Zweckrationalität (Weber, 1922) en internal goods versus external goods (MacIntyre, 1981). Voor de vorm van verantwoording betekent dit het verschil tussen verantwoorden aan de hand van gegevens over geleverde diensten en maatschappelijke opbrengsten enerzijds, en verantwoorden aan de hand van processen, verhalen en ervaren baat anderzijds. Professionals benadrukken veelal procesmaatstaven voor de verantwoording

van sociaal werk, met verhalen en ervaren baat als verantwoordingsvorm. Voor professionals ligt het accent op de afstemming binnen de betrekking (Van Heijst), op duiding van deze bijzondere situatie om passend en juist te handelen. Basisgedachte is dat het sociaal werk, gezien het dialogische karakter, weliswaar doelgericht is, maar dat de resultaten niet voorspelbaar zijn en dat de waarde van het werk in belangrijke mate in het proces gelegen is. De kwaliteit van de samenwerking is met andere woorden niet alleen middel, maar ook doel.

Vanuit bestuurlijk perspectief worden veelal resultaatmaatstaven benadrukt met overzichten van geleverde diensten, dan wel van gerealiseerde maatschappelijke effecten, als verantwoordingsvorm. Vanuit dit perspectief is het zaak van te voren liefst zo precies mogelijk te weten wat de beoogde opbrengsten zijn en die achteraf te meten. Die resultaten zijn er in twee vormen: in de vorm van aantal geleverde diensten, aantal personen aan wie diensten geleverd zijn en de klanttevredenheid van deze personen én in de vorm van maatschappelijke effecten, gerealiseerde oplossingen van maatschappelijke problemen of vermindering van de ernst daarvan.

Hantering van het spanningsveld tussen processen en resultaten, is het zoeken van evenwicht tussen de 'geaggregeerde', veelal kwantitatieve gegevens, en de 'gesitueerde' verhalen over concrete personen en over het verloop van ondernomen activiteiten. Het streven om resultaten zo volledig mogelijk – integraal en cyclisch – in beeld te brengen, resulteert niet in betekenisvolle verantwoordingen. Telkens op dezelfde manier meten biedt weliswaar vergelijkingsmogelijkheden, maar de gegevens verliezen snel aan betekenis. Een betekenisvolle verantwoording wordt eerder bereikt door beperkt en gericht te meten. Gericht houdt in dat er keuzes gemaakt worden op basis van weloverwogen prioriteiten, afgestemd op de vragen die in deze context aan de orde zijn. Die gerichte metingen dienen dangecombineerd te worden met verhalen van en over mensen, hoe het hen vergaat in het sociaal werk in de concrete historische en plaatselijke context en met de uitleg van de betrokken professionals over waarom er gehandeld is, zoals er gehandeld is.

Een belangrijk argument voor beperking van verantwoording in termen van resultaten, is het gegeven dat in veel sociaal werk geen definitieve oplossingen van sociale problematiek aan de orde zijn. Het draait eerder om *onderhoud* (Swierstra en Tonkens, 2008) – sociale problematiek die aandacht en zorg blijft vragen – en om het behoud van de leefbaarheid. De waarde van dat 'onderhoud' is voor een belangrijk deel gelegen in de manier waarop het gedaan wordt. Voor sociaal werk dat het karakter heeft van

hulpverlening, vormt *ervaren baat* (Melief et al., 2002) een mooie brug tussen verantwoording op resultaten en op processen. De evaluatie is gericht op wat de hulpverlening de cliënt gebracht heeft en op hoe de ondersteuning is ervaren. Dat is evaluatie van zowel opbrengst als van proces. Ervaren baat doet recht aan de positie en betekenisgeving van de hulpvrager: zijn of haar ervaringen en beleving zijn het uitgangspunt. Maar ervaren baat gaat niet per se over het vooraf bedachte resultaat. Iemand kan aandacht, steun, warmte en betrokkenheid ervaren hebben, ook al zijn de symptomen niet verminderd. Verantwoorden door de ervaren baat sluit erkenning, eer, sociale inclusie en existentiële bevestiging in (Goossensen et al, 2013, p. 195) en draagt daardoor tevens bij aan de nagestreefde sociale verhoudingen: niet zozeer klant en dienstverlener, maar burger en ondersteuner.

De mogelijkheden om aandacht te geven aan sociale processen als maatstaf voor de waarde van sociaal werk, wordt bemoeilijkt door de eenzijdige gerichtheid op eigen kracht, zelfregie, autonomie en empowerment in het huidige beleid van het sociaal werk (Baart, 2013). Vanuit de zorgethiek en de presentiebenadering (Baart, 2001, 2013, Van Heijst, 2005) wordt aandacht gevraagd voor de *kwetsbaarheid* van mensen, momentaan of structureel. Kwetsbaarheid wordt in het huidige, door Baart bekritiseerde, discours niet meer als 'constituerend' voor zorg gezien. Kwetsbaarheid wordt 'een onwaarde', wordt als begrip weggedrukt ten gunste van zelfredzaamheid, zelfregie en participatie, al dan niet met ondersteuning van het sociaal netwerk. De manier van omgaan met kwetsbaren verschuift; professionals nemen afstand en legitimeren dat "vanuit de ideologie van zelfredzaamheid, zelf beslissen en zelf gemotiveerd zijn." (Baart 2013, p. 40).

Zorg voor kwetsbare mensen vindt zijn basis in emoties van betrokkenheid, van empathie en van rechtvaardigheid. Zorg begint met geraakt worden door de behoefte of de nood van een ander (Tronto, 2010). Het handelen vanuit die betrokkenheid is vaak moeilijk – "kwetsbare mensen zijn soms ook veeleisend, calculerend of gewelddadig" (Baart, 2013, p. 54) – maar het aangaan van de relatie vanuit die betrokkenheid is wel een wezenlijk onderdeel van het sociaal werk. Voor verantwoording van betrokken sociaal werk is dan ook de ervaren *aansluiting* of juist de *mismatch* een centraal element. Verantwoording die de zorg voor kwetsbaren tot zijn recht laat komen, dient onder meer gericht te zijn op de vraag of de match tussen sociaal werker en kwetsbare burger tot stand komt (Goossensen, 2014).

Bij de hantering van de spanning tussen verantwoord en resultaten en verantwoord en op processen, is terughoudendheid geboden ten aanzien van maatschappelijke opbrengsten als verantwoording en legitimering voor sociaal werk. Die maatschappelijke opbrengsten worden in kaart gebracht met methodieken als Rekenschap & Resultaat (zie hoofdstuk 4), de Effectencalculator en Effectenarena (Deuten, 2013), Social Return on Investment (zie sroi.nl) en Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA, Lubbe & Larsen, 2012). Die benaderingen voeden, zeker als die maatschappelijke opbrengsten in geld uitgedrukt worden, het misverstand dat het sociaal werk als zodanig, en de manier waarop het uitgevoerd wordt, er niet toe doet en dat het alleen een instrument is voor iets anders, bijvoorbeeld de besparingen op ziektekosten of justitiële kosten. Bestuurlijk zijn kosten van sociaal werk natuurlijk een belangrijke overweging. Het kan zeker zinvol zijn om bijvoorbeeld stil te staan bij kosten die ontstaan als het betreffende sociaal werk niet gedaan wordt. Maar van groot belang voor de direct betrokkenen is dat het bij verantwoord blijft gaan om de wijze waarop betrokkenen ondersteund zijn en welke baat zij daarbij ondervonden hebben.

Het in kaart brengen van maatschappelijke ontwikkelingen op het terrein van welzijn, gezondheid, onderwijs, participatie en dergelijke is uiteraard zinvol. Te denken is bijvoorbeeld aan de stijging of daling in het percentage jongeren dat met een diploma de school verlaat, het percentage dat met justitie in aanraking komt, het aantal uithuisplaatsingen, het aantal doorverwijzingen naar gespecialiseerde jeugdzorg, het aantal meldingen van burenoverlast, het (on)veiligheidsgevoel en de deelname aan bewonersgroepen. Het hanteren van deze ontwikkelingen als maat voor de prestaties van onder meer sociaal werk, is echter problematisch. Aan een positieve ontwikkeling in deze cijfers kan ondersteuning ontleend worden voor het sociaal beleid, maar aan die gegevens is de waarde en de kwaliteit van het sociaal werk niet goed af te meten. Daarvoor zijn er te veel factoren die op deze maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben. Bovendien kenmerkt sociaal werk zich door samenwerking, en daarom is het zaak dat er vanuit overheid en sociale professionals terughoudend omgegaan wordt met het claimen van de resultaten van sociaal werk.

Dat de maatschappelijke effecten niet rechtstreeks zijn toe te rekenen aan sociale projecten is een van de conclusies van de analyse van het project Rekenschap en Resultaat (hoofdstuk 4). Dit is al eerder en vaker geconcludeerd (zie onder meer Bemelmans-Vidéc, 2007), maar de verleiding blijft groot om als lokale overheid of als sociaal werk de credits van geslaagde lokale initiatieven op te eisen, terwijl het ook het

werk van bewoners is. Het andere uiterste is overigens dat bewonersinitiatieven breed uitgemeten en gewaardeerd worden, zonder te vermelden dat een professional een belangrijke aanzwengelende en ondersteunende functie heeft vervuld (Tonkens, 2014a). Erkenning van de geboden ondersteuning is uiteraard op zijn plaats, maar dat is iets anders dan de claim op de maatschappelijke effecten.

Kennis en vaardigheden versus persoonlijk–professionele kwaliteiten

Ten aanzien van de bijdrage van verantwoording aan het leren van professionals, laat dit onderzoek vooral de spanning zien tussen het leerzaam inrichten van verantwoording vanuit een gerichtheid op persoonlijk–professioneel leren, en een gerichtheid op het leren van omschreven methoden en van gestandaardiseerde competenties. De twee benaderingen leiden enerzijds tot een werkwijze waarin wordt ingezet op monitoren van interventies en de terugkoppeling van resultaatgegevens, en anderzijds tot een werkwijze waarin leren als een sociale evaluatieve praktijk, onder meer in de vorm van verantwoording en evaluatie in professionele leergemeenschappen, wordt nagestreefd. Het verschil in het nagestreefde leren is in dit onderzoek benoemd in termen van *hebben*, in de zin van ‘beschikken’ over de vereiste competenties, en *zijn*, in de zin van steeds meer de professional of de expert ‘worden’. Het *beschikken* over de vereiste competenties is het beeld dat past bij positie van inwerken op de wereld. De deugdzame en reflectieve professional *zijn* staat op de voorgrond als gedacht wordt vanuit de positie van deelnemer, als onderdeel van de sociale interactie.

Bij het persoonlijk–professionele leren gaat het over niet goed te standaardiseren aspecten van professionaliteit in termen van onder meer stilzwijgende kennis (Polanyi, 1966), *mētis* (Scott, 1998) en deugden (Van Tongeren, 2012). In deze benadering wordt veel waarde gehecht aan reflectie op de ervaringen. In zijn betoog over deugden benadrukt ook Van Tongeren het belang van emoties als vertrekpunt van ons oordeel. Wat we zelf doen, wat anderen doen, wat er gebeurt, alles ervaren we in termen van waarde en betekenis en die *morele ervaring* is het vertrekpunt van ons oordeel. Hij komt dan tot dezelfde conclusie als Sandel: vooroordelen belemmeren ons verstaan niet, maar maken dat mogelijk (Van Tongeren, 2012, p. 59). Emoties van betrokkenheid, empathie en rechtvaardigheid vormen een belangrijke basis van de motivatie van sociale professionals en vormen een belangrijk element van de leerzame verantwoording, waarin niet alleen de vooraf geformuleerde – geabstraheerde – (prestatie)criteria, maar ook de

ervaren – gesitueerde – concerns, claims and questions (Guba en Lincoln, 1994) aan de orde zijn.

Bij de hantering van het spanningsveld tussen het leerzaam inrichten van verantwoord en vanuit een gerichtheid op persoonlijk–professioneel leren, en vanuit een gerichtheid op het leren van omschreven methoden en van gestandaardiseerde competenties, is in dit onderzoek vooral het belang van de gerichtheid op persoonlijk professioneel leren benadrukt. Dat accent is gebaseerd op de analyse van (1) de aard van de taak waar sociale professionals voor staan, (2) de kwaliteiten van de werker die voor dat werk gevraagd worden en (3) de manier van leren die daarbij past. Kenmerkend voor sociaal werk is dat ‘het probleem’ veelal niet gegeven is, maar geconstrueerd moet worden (Schilder en Kwakman 2004). Wat er gedaan moet worden, is vaak niet alleen onduidelijk, maar ook ambigu in de zin dat er verschillende interpretaties zijn van wat er aan de hand is en wat er gedaan moet worden (Noordegraaf en Abma, 2003). De interpretatie van hetgeen er in een situatie aan de hand is en gedaan moet worden, heeft ook een ethische dimensie. Om die complexe en waardebeladen taken te kunnen hanteren wordt van de sociale professional veel gevraagd. Dat wordt in de literatuur verwoord in termen van de creatieve professional (Lymbery, 2003), van de street-level bureaucrat (Lipsky, 1980), van de reflective practitioner (Schön, 1983) en van de normatieve professional (Kunneman, 2015).

Wil verantwoord deze vorm van leren bevorderen, dan dienen de werkwijzen daarbij aan te sluiten. Verantwoording afleggen dient daarvoor de vorm te krijgen van lerende evaluaties (Edelenbos en Van Buuren, 2005), waarin niet alleen de de vooraf gestelde doelen geëvalueerd worden maar ook de vragen besproken worden waar sociale professionals in de uitvoering tegenaan zijn gelopen. Werkplekleren in de vorm van communities of practice (Wenger, 2010) is in dit kader van belang en onderlinge coaching in de vorm van critical companionship (Titchen, 2003). Bij dit leren van ervaring en van verantwoord gaat het om professionals die hun beroepsopleiding veelal al (lang geleden) hebben afgesloten en zich verder kunnen en willen ontwikkelen van novice naar expert (Dreyfus, 2004). Het betreft veelal een manier van leren die door betrokkenen niet als leren wordt benoemd, maar eerder als het werk zo goed mogelijk doen *for its own sake* (Sennet, 2008). Het benutten van verantwoordingsgegevens ten behoeve van zelfgestuurd persoonlijk–professioneel leren, vraagt eigenaarschap bij professionals ten aanzien van de evaluatie. Voor leren van verantwoord is het daarom zaak verantwoording in te richten als een sociale, evaluatieve praktijk (Abma en

Widdershoven, 2008). Aansluiten bij het professionele referentiekader is daarbij van belang, en de zorg voor de onderlinge verhoudingen en groepsprocessen. Het vraagt ook om het constructief maken van verschillen in deskundigheidsniveaus.

De nadruk in de conclusies van deze studie op het steeds verder ontwikkelen van persoonlijk–professionele kwaliteiten, wil uiteraard niet zeggen dat het (leren) werken met beproefde methoden, het voldoen aan competentieprofielen, beroepsregistraties en het deelnemen aan op deficiënties georiënteerde scholingen, niet van belang zouden zijn. Zonder regelingen ten aanzien van het verwerven en op peil houden van de benodigde kwaliteiten van professionals, is er het risico dat de leercultuur zich naar binnen keert en dat er te weinig externe input en zeggenschap is over vereiste kwaliteiten. Het leren bestaat idealiter uit zowel het vaardig worden in (nieuwe) methodische aanpakken als de verdere ontwikkeling van persoonlijk–professionele kwaliteiten. Het vinden van de goede balans zal afgestemd moeten zijn op de situatie en op de aard van het werk. Zo ligt het voor de hand dat in het veld van specialistische zorg meer nadruk ligt op beheersing van specifieke methoden, maar ook daar zal zelfgestuurd leren de basis vormen voor de professionele ontwikkeling van sociaal werkers.

Het gegeven dat in veel sociaal werk geen definitieve en zeker geen snelle oplossingen behaald kunnen worden, vraagt van sociale professionals een (te leren) houding van moeite doen, zonder dat succes verzekerd is. Dat is een houding van relativering van de eigen inspanningen enerzijds en een grote vasthoudendheid en gedrevenheid anderzijds. Jessop noemt die gewenste houding “self-reflexive ‘irony’, in the sense that participants must recognize the likelihood of failure but proceed as if the success were possible.” (Jessop, 2003, p. 110). Swierstra en Tonkens (2007) spreken liever over zelfspot dan over ironie, maar hebben ook een houding voor ogen waarbij de professional zich bewust is van de beperkte maakbaarheid van de sociale wereld, van de eigen beperkingen en van het gegeven dat doelen ter discussie gesteld kunnen worden, maar zich desondanks telkens weer volledig inzet.

Zelfspot erkent de onvolkomenheid van het bestaan en van onze eigen strevingen daarbinnen, en is daarmee tegelijkertijd kritisch, liefdevol en vergevingsgezind.... Zelfspot vergeeft ons als het ware dat we tekortschieten, maar ontkent niet dat het zinvol is om in een bepaalde richting te blijven streven en dat het belangrijk is om te slagen. (Swierstra en Tonkens, 2007, pp. 154–155).

Zelfspot is een deugd die voorwaardelijk is voor het kunnen optreden vanuit een steeds ter discussie staande moraal, voor relativistisch kunnen moraliseren en voor het kunnen voeren van de dialoog over het goede leven. De professional handelt daarbij vanuit eigen opvattingen en overtuigingen, maar wil en kan die overtuigingen ook ter discussie stellen. Door zelfspot kan de professional voorkomen dat hij zichzelf als norm voorhoudt aan anderen, terwijl hij wel voor eigen overtuigingen blijft strijden, in een dialoog tussen gelijken.

Formele versus relationele verantwoording

Ten aanzien van democratie laat dit onderzoek vooral de spanning zien tussen een bestuurlijke benadering, waarin responsiviteit, behoorlijkheid en effectiviteit, en formele besluitvorming in de representatieve democratie centraal staan, en een benadering, waarin democratie vooral informeel vorm gegeven wordt in face-to-facecontacten in de sociale praktijk en in vormen van deliberatieve en participatieve democratie. Voor de verantwoordingspraktijk is dat het verschil tussen aan de ene kant de formele procedures van besluitvorming, planning en beoordeling van resultaten door de bevoegde organen van de representatieve democratie, en aan de andere kant de informele, relationele afstemming in het dagelijkse contact tussen bestuurders, burgers en sociale professionals. De conclusie van deze studie is niet meer en niet minder dan dat beide vormen van verantwoording van belang zijn voor democratische verhoudingen en dat te veel nadruk op de ene vorm ten koste gaat van de andere vorm. Dat is in het sociale domein aan de orde in de relatie tussen overheid en burgers, tussen sociale professionals en burgers en tussen overheid en sociale professionals.

Voor de overheid komt het spanningsveld tussen formele en informele besluitvorming en verantwoording naar voren bij het steeds terugkerende dilemma tussen de bestuurlijke logica en het ideaal van de participatieve democratie. In de bestuurlijke logica, in ieder geval in de management invulling van die logica, is de overheid gericht op 'in control' zijn en op het behalen van resultaten. Bestuurders willen greep hebben op maatschappelijke ontwikkelingen, of in ieder geval laten zien dat ze er alles aan doen om die greep te hebben, en worden daartoe aangespoord door de media. In die bestuurlijke logica wordt democratie vormgegeven in de besluitvorming over het beleid en in de beoordeling van de resultaten van het beleid door de organen van de representatieve democratie. Verantwoording van bestuurders krijgt in deze logica vorm in het voorleggen van gegevens over de bereikte resultaten en de beoordeling van de

resultaten door volksvertegenwoordigers. Dat is de formele verantwoording in het kader van beleidscycli, procedures en bevoegdheden.

Participatie van burgers is goed in te passen in formele besluitvorming en verantwoording, zolang de participatie zich beperkt tot eerste en tweede generatie burgerparticipatie. Bij frontlijnsturing is het al zaak moet er al meer gezocht worden naar een evenwicht tussen formele en informele besluitvorming en verantwoording. Nu de participatie van burgers ook vorm krijgt in zelfredzame burgerinitiatieven, is dat in nog sterkere mate het geval. De rol en de verantwoordelijkheid van de overheid en die van sociale professionals verandert. Overheid en sociale professionals blijven echter wel hun eigen rol en verantwoordelijkheid houden en het is dan ook zaak dat bestuurders en sociale professionals manieren zoeken en benutten om op eigen initiatief informeel verantwoording af te leggen. Dat is de informele en relationele verantwoording, veelal in face-to-facecontacten. Als verantwoording daartoe beperkt blijft, is er het risico van een deficit ten aanzien van de formele verantwoording en de democratische besluitvorming. In vormen van directe en participatieve democratie wordt veel invloed en macht uitgeoefend door welbespraakte burgers, die niet gekozen zijn (Disch, 2008, Papadopoulos, 2010). Besluitvorming door en verantwoording aan representatieve democratie blijft van belang om tegenwicht te kunnen bieden aan de zeggenschap van bestuurders en om besluiten, over bijvoorbeeld sociale voorzieningen, democratisch te nemen.

In de relatie tussen burgers en sociale professionals ligt een primaat van informele verantwoording voor de hand. De democratische verhoudingen tussen sociale professionals en direct betrokken burgers zijn erbij gebaat dat sociale professionals zich op eigen initiatief, relationeel en informeel, in het face-to-facecontact, verantwoorden. Daarbij is openheid ten aanzien van nagestreefde doelen en de gehanteerde waarden en normen van belang (Swierstra en Tonkens, 2011). Maar ook in de relatie tussen burgers en professionals blijven formele procedures van belang. Burgers moeten professionals ter verantwoording kunnen roepen in formele klachtprocedures. In die formele verantwoordingen kan dan ook een oordeel over het werk gegeven worden en kunnen sancties worden opgelegd als het oordeel daar aanleiding toe geeft.

In de verhouding tussen de overheid en maatschappelijke organisaties bieden bestuurlijke convenanten en relationele contracten (Van Ark, 2005) een werkwijze om een balans te vinden tussen informele en formele besluitvorming en verantwoording. In die convenanten of relationele contracten worden niet méér afspraken gemaakt dan nodig wordt

geacht voor het creëren van de onderlinge vertrouwensbasis. Er worden niet alleen inhoudelijke afspraken gemaakt, maar ook afspraken met betrekking tot de wijze van beslissen over vragen, die zich in de verdere samenwerking gaan voordoen. De verantwoording in het kader van relationele contracten is in belangrijke mate informeel, maar met behoud van de mogelijkheid van het uitspreken van een oordeel en het opleggen van sancties door de overheid. In deze contracten staat niet het zo volledig mogelijk vastleggen van te verlenen diensten of te bereiken resultaten centraal, maar gaat het meer om onderlinge afstemming, om het commitment aan de (beleids)doelen en om het vastleggen van de spelregels, die in de samenwerking en in het elkaar informeren gehanteerd worden.

In het spanningsveld van formele en informele verantwoording is het voor de positie van uitvoerend sociaal werkers van belang dat zij onderdeel zijn van een robuuste organisatie. Alleen zo kunnen zij zowel handen en voeten geven aan het sociaal beleid van de lokale overheid, als hier tegenwicht aan bieden vanuit de eigen gebundelde ervaringsdeskundigheid en vanuit de verbondenheid met de direct betrokken burgers en de lokale samenleving. De spanning tussen verschillende waarden en de dilemma's die daaruit voortkomen, zullen zich in het nieuwe welzijnswerk eerder meer dan minder voordoen, nu gezocht wordt naar meer community oplossingen en minder gespecialiseerde hulpverlening. Dan gaat het over het dilemma van het onpartijdig hanteren van algemene regels versus het responsief reageren op de individuele situatie, en om de prudente hantering van angsten en onzekerheden van burgers, die zich tegen instanties en tegen medeburgers kunnen keren.

Het sociaal werk dreigt met de deïstitutionalisering, meer nog dan in het verleden, een zaak te worden van tijdelijke projecten en tijdelijke contracten. Deze manier van organiseren van sociaal werk, biedt onvoldoende gewicht, structuur en continuïteit, om ruggensteun te bieden aan de werkers en om tegenwicht te bieden aan de vraag van de klant of de waan van de dag. "De eigen onzekerheid en ervaringen van machteloosheid van wijkprofessionals werken door op buurtbewoners", concluderen Tonkens en De Wilde (2013, p. 277). "In wijken waarin professionals met grote onzekerheden van doen hebben, kunnen zij voor buurtbewoners moeilijk betrouwbare partners zijn." (idem).

De accenten op de ene of de andere positie blijven een groot verschil uitmaken in aanpak en in verantwoording van sociaal werk. Meer accent op de positie van buitenstaander en ingrijper, zal aanleiding zijn voor een aanpak die gebaseerd is op regels, bevoegdheden, expliciete afspraken, planning en resultaten. Bij een positie als onderdeel van de sociale

wereld is men gericht op communicatie, relationele afstemming en op het opbouwen van vertrouwen. De verleiding is vaak groot om één van de polen in het spanningsveld als enige uitgangspunt te kiezen. Maar voor een betekenisvolle, leerzame en democratische verantwoording, is het juist zaak beide polen tot hun recht te laten komen, afgestemd op de situatie.

Drie invalshoeken en twee polen

Drie invalshoeken – betekenisvol, leerzaam en democratisch – en telkens twee polen – vanuit de positie van deelnemer aan de wereld, dan wel de positie tegenover de wereld –, dat is wat dit onderzoek aan referentiekader voor verantwoording van sociaal werk oplevert. In deze laatste paragraaf blik ik kort terug op deze resultaten van het onderzoek.

Het onderzoek had de inzet om te exploreren en te verhelderen, niet om te toetsen en slechts in beperkte mate om te ontwerpen. Inzet was wel om een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie over het thema verantwoorden. Onder verwijzing naar De Groot (1994) is in het eerste hoofdstuk het vinden van samenhangen als een belangrijk oogmerk van dit exploratief onderzoek benoemd en onder verwijzing naar De Swaan (1985) het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de maatschappelijke discussie over verantwoording. Ik vat kort samen wat in deze zin de opbrengst van deze studie is.

De drie vereisten aan verantwoording die in dit onderzoek gehanteerd zijn – betekenisvol, leerzaam en democratisch – hebben geleid tot een analyse van verschillende opvattingen, zoals die in de literatuur naar voren gebracht worden ten aanzien van (1) verantwoording en de betekenis van gemeten resultaten en van verhalen over sociale processen, (2) verantwoording en leren van sociale professionals gericht op het zo goed mogelijk hanteren van bestaande methoden, dan wel op persoonlijk-professionele ontwikkeling, en (3) formele en informele verantwoording en besluitvorming in relaties tussen overheid, sociale professionals en burgers.

De verschillende benaderingen zijn voor alle drie de thema's geduid als een tegenstelling die voortkomt uit de manier waarop de actoren in het sociale domein – bestuurders, sociale professionals en andere functionarissen – zichzelf positioneren bij hun analyse van, en hun interventie in, de sociale wereld. Verstaan zij de wereld vanuit een positie

als deelnemer of vanuit een positie tegenover en ingrijpend in deze wereld? Als deelname aan de wereld benadrukt wordt, zal eerder gekozen worden voor verhalen, voor zelfgestuurde professionele ontwikkeling en voor informele afstemming. Als interveniëren in de wereld benadrukt wordt, zal eerder gekozen worden voor geaggregeerde gegevens, voor monitoring en werken met beproefde methoden, en voor formele besluitvorming en verantwoording. De term 'kiezen' suggereert dat het gaat om persoonlijke voorkeuren, maar uit de analyse komt naar voren dat het gaat om onderliggende waarden en belangen, die om zorgvuldige afweging vragen.

De geanalyseerde praktijken hebben in dit onderzoek de uit de literatuur gedestilleerde verschillen in benadering handen en voeten gegeven, en laten zien dat het realiseren van een betekenisvolle, leerzame en democratische verantwoording een grote uitdaging is, waarvoor geen snelle oplossingen zijn en waarvoor krachtadig optreden weinig soelaas biedt. "Die Politik bedeutet ein starkes, langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich"²⁵, zei Weber (1919) over politiek en dat geldt ook voor het realiseren van een betekenisvolle, leerzame en democratische verantwoording. Daarvoor is een werkwijze gevraagd, waarin zorgvuldig en volhardend wordt omgegaan met de dilemma's die zich op alle drie vlakken voordoen.

Op basis van dit onderzoek kan niet eenvoudig gekozen worden voor een van de posities, de betreffende onderliggende waarden en de daarbij aansluitende wijzen van verantwoorden. Het is veeleer zo dat beide benaderingswijzen hun waarde hebben, en dat de benadrukking van slechts een van de werkwijzen contraproductief is. In die zin zijn de conclusies van dit onderzoek een bevestiging van het belang van de amor complexitatis, zoals geformuleerd door Kunneman. Met het begrip amor complexitatis bepleit Kunneman (2014) dat professionals meer open moeten staan voor het gegeven dat die praktijk complex is en dat het om trage, taaie vraagstukken gaat. De complexiteit omarmen moet het devies zijn. Het is een illusie dat die complexiteit door studie en analyse uiteindelijk teruggebracht kan worden tot een eenvoudige kern (Van Ewijk, 2013, p. 54). Het gaat om blijvende, of beter gezegd, steeds terugkerende dilemma's. Dat geldt voor het sociaal werk op zich, dat geldt ook voor de verantwoording van sociaal werk.

Hoogerwerf schreef zo'n twintig jaar geleden over de hantering van politieke dilemma's. Hoewel hij het over andere dilemma's heeft dan die waar het in dit onderzoek over gaat, er zijn wel interessante parallellen. Allereerst is er ook bij Hoogerwerf de gedachte dat

²⁵ Politiek is krachtig en langzaam boren in harde planken, met gedrevenheid én inschattingsvermogen (Weber, 2012, p. 105, vertaling Hans Driesen).

het erom gaat verschillende waarden tot hun recht te laten komen: “Problematisch is dus ook niet het scharrelen en schipperen als zodanig, maar juist de eenzijdige gerichtheid op één enkele waarde en de verwaarlozing van andere waarden.” (Hoogerwerf, 1995, p. 272). Verder verwoordt Hoogerwerf de gedachte dat er in de geschiedenis een slingerbeweging te onderkennen is, waarbij in een bepaalde tijdspanne de een of de andere waarde de boventoon krijgt, totdat duidelijk wordt welke negatieve effecten dat heeft. Met betrekking tot verantwoorden in de publieke sector kan geconcludeerd worden dat de slinger, in het laatste decennium van de vorige eeuw en het eerste decennium van deze eeuw, sterk richting verantwoorden op prestaties is uitgeslagen en dat men daar nu, in ieder geval op een aantal plekken, van terugkomt, omdat de negatieve effecten zichtbaar en voelbaar geworden zijn. Hoogerwerf beschrijft ook hoe in reactie op de negatieve effecten van de slingerbeweging de ene kant op, het risico groot is, dat vervolgens gekozen wordt voor het andere uiterste. In het kader van verantwoording van sociaal werk in de verzorgingsstad (Putters, 2013) lijkt wel erg gekozen te worden voor de informele verantwoording, met verwaarlozing van het belang van formele besluitvorming en formele verantwoording.

De conclusie van deze studie is dat het niet gaat om het maken van een keuze tussen ‘geabstraheerde’ resultaten, dan wel ‘gesitueerde’ verhalen. Het gaat ook niet om het maken van een keuze tussen inzetten op het monitoren van resultaten en daaruit afleiden van beproefde methoden en gestandaardiseerde competenties, dan wel inzetten op persoonlijke ontwikkeling in de beroepsuitoefening. En het gaat ook niet om het maken van een keuze tussen samenwerking, netwerken en relationele afstemming, dan wel formele besluitvorming door democratisch gekozen vertegenwoordigers. Het is veeleer zaak om in de gegeven situatie een prudente manier van omgang te vinden met de conflicterende benaderingen. Bewust met deze spanningen omgaan, betekent zich realiseren dat de keuze voor een van de twee benaderingen altijd kosten of verliezen oplevert ten aanzien van de andere benadering. Volledig kiezen voor een van de twee benaderingen is volstrekt ineffectief, omdat de combinatie met de andere benadering noodzakelijk is om de beloftes van verantwoording waar te kunnen maken.

Het is het dus zaak telkens een voor de situatie passende balans te zoeken. Moge vergroting van het bewustzijn van het in deze zin meervoudige karakter van de verantwoording van sociaal werk de winst van dit onderzoek zijn. En moge dit inzicht uit dit onderzoek bijdragen aan de verbetering van de maatschappelijke discussie over verantwoording en aan een gebalanceerde invulling van verantwoordingswerkwijzen.

Daarbij zijn uiteraard niet alleen vragen aan de orde ten aanzien van verantwoording van sociaal werk, maar ook ten aanzien van de positie en rol van sociaal werk. Onderzoeken hoe verantwoording over sociaal werk afgelegd wordt en hoe dat verbeterd kan worden, blijkt een uitstekende manier om stil te staan bij de vraag naar de waarde van dit sociaal werk en hoe deze waarde het best kan worden gerealiseerd.

Epiloog: Verantwoorden en actieve burgers

In deze epiloog ga ik nader in op de vraag naar de vormgeving en de verantwoording van sociaal werk in relatie tot participerende burgers. Dit onderzoek kent een lange geschiedenis met een aanvang in 2005, nog voordat in 2007 de eerste Wmo werd ingevoerd. Het politiek-maatschappelijke beeld van de sociale sector ziet er door de maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen aanzienlijk anders uit dan 10 jaar geleden. Overheidstaken op het vlak van zorg en welzijn zijn, in combinatie met bezuinigingen, in omvangrijke mate naar de lokale overheden overgeheveld. In het beleid wordt er onder de noemer van participatiesamenleving en doe-democratie nadrukkelijk ingezet op actieve inzet van burgers in de zorg voor elkaar en in de invulling van publieke taken. Een deel van hetgeen tot voor kort door sociaal werkers beroepsmatig gedaan werd – bij voorbeeld sociaal-culturele activiteiten in buurthuizen – wordt nu door actieve buurtbewoners gedaan. Dat gebeurt op basis van de combinatie van de gedachte dat we in Nederland niet genoeg geld hebben om dat werk betaald te laten doen, en de gedachte dat dat werk beter vrijwillig door burgers gedaan kan worden.

Dit betekent niet dat sociale professionals op dat vlak geen functie meer hebben, maar wel dat de aard van functie van de sociaal werkers veranderd is. Duidelijk is dat ten aanzien van de functie van sociaal werkers, nu nog veel meer dan voorheen, benadrukt wordt dat zij burgers activeren tot maatschappelijke participatie en dat zij burgers bij hun maatschappelijke participatie ondersteunen. De vraag is wanneer, voor wie en hoe, die ondersteunende rol vorm gegeven wordt en hoe daarover verantwoording afgelegd kan worden. Gelden de in het vorige hoofdstuk samengevatte conclusies over het realiseren van betekenisvolle, leerzame en democratische verantwoording van sociaal werk ook voor de nieuwe rol van sociaal werkers? Die vragen analyseer ik in deze epiloog aan de hand van de uitgebreide literatuur die in de laatste jaren verschenen is over met name burgerinitiatieven: Van de Wijdeven en Hendriks (2010), Van Stokkum en Toenders (2010), Hurenkamp en Tonkens (2011), Boogers en Van de Wijdeven (2012), Tonkens en De Wilde (2013), Hendriks en Van de Wijdeven (2014), Ham en Van der Meer (2015), Transitiecommissie Sociaal Domein (2015, 2016).

Deze analyse is toegespitst op de ondersteuning van burgerinitiatieven door sociale professionals. Dan hebben we het over wat de Gezondheidsraad het eerste veld van sociaal werk noemt: “de ondersteuning van initiatieven van burgers, vrijwilligerswerk, mantelzorg en een breed palet aan preventieve voorzieningen, bijvoorbeeld op het

gebied van sport en cultuur, die eraan bijdragen dat mensen gezond blijven en elkaar kunnen ontmoeten.” (Gezondheidsraad, 2014, p. 43). Vóór de beantwoording van de vraag naar de nieuwe rol van sociale professionals en hoe zij het werk dat ze in die nieuwe rol doen kunnen verantwoorden, ga ik eerst in op de ontwikkeling van het actief burgerschap: in hoeverre zijn burgers nu meer, minder of anders actief?

De ontwikkeling van actief burgerschap

In de analyses van de ontwikkeling van actief burgerschap wordt gesteld dat de maatschappelijke betrokkenheid van burgers, door maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, minder is geworden. Anderzijds wordt ook gesteld als dat burgers, nu in het kader van de participatiesamenleving en de doe-democratie, niet alleen geacht worden maatschappelijk actief te zijn, maar dat ook daadwerkelijk zijn in de vorm van diverse burgerinitiatieven. Overeenstemming lijkt er in ieder geval te zijn over het gegeven dat actief burgerschap nu anders vorm krijgt dan voorheen. De vraag is hoe burgers dan nu actief zijn, en wat dat betekent voor de rol van sociale professionals, en voor de verantwoording van hun werk.

Al verschillende decennia is er veel discussie over de sociale betrokkenheid van burgers. De gedachte is dat er door het afnemen van het belang van traditionele verbanden, zoals kerken, vakbeweging, politieke organisaties en het gezin, sprake is van vergaande individualisering en van het eroderen van gemeenschapsgevoelens. De gemeenschap en de civil society is het steeds opnieuw bepleite alternatief voor de zakelijke markt en de anonieme overheid. Halverwege de jaren tachtig is er het pleidooi van Elco Brinkman, destijds minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, voor de 'zorgzame samenleving'. In die zorgzame samenleving moesten mensen meer voor elkaar zorgen en alleen in allerhoogste nood een beroep doen op de overheid. Begin deze eeuw is er het betoog van Balkenende voor minder staat en meer samenleving, met een nadruk op herstel van normen en waarden onder het motto 'fatsoen moet je doen' (Regeringsverklaring 2002). In de Wmo (2007, 2015) wordt de individuele zelfredzaamheid en de onderlinge steun in de participatiesamenleving centraal gesteld.

Internationaal heeft de publicatie van Putnams boek *Bowling Alone* (2000) sterk bijgedragen aan de gedachte dat de gemeenschapszin verminderd zou zijn en dat het van groot belang is het maatschappelijk middenveld weer tot bloei te brengen. Putnam spreekt op basis van grootschalig onderzoek in de VS over de achteruitgang van het

sociaal kapitaal en over de negatieve invloed hiervan op het functioneren van de democratie. Sociaal kapitaal omschrijft hij in termen van netwerken: “connections among individuals – social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them” (Putnam 2000, p. 19). In een eerdere publicatie heeft Putnam beschreven hoe sociaal kapitaal ervoor kan zorgen dat een samenleving op economisch vlak beter functioneert. Hij deed daarvoor onderzoek naar de verschillen in het functioneren van maatschappelijke verbanden in het zuiden en in het noorden van Italië, en kwam tot de conclusie dat de noordelijke regio's beter functioneren, dankzij een groter sociaal kapitaal: “features of social life—networks, norms, and trust that enable participants to act together more effectively to pursue shared objectives.” (Putnam, 1995, p. 664–665). In een recentere studie toont Putnam aan dat in de VS meer etnische diversiteit samengaat met minder solidariteit en minder sociaal kapitaal: “in ethnically diverse neighbourhoods residents of all races tend to ‘hunker down’. Trust (even of one’s own race) is lower, altruism and community cooperation rarer, friends fewer.” (Putnam, 2007, p. 1). Abascal en Baldassarri betwisten de conclusies die Putnam uit de analyse van zijn gegevens trekt. De gegevens kunnen volgens hen beter verklaard worden door groepeeigenschappen: “nonwhites report lower trust and are overrepresented in heterogeneous communities.” (Abascal en Baldassarri, 2015, p. 722). Zij stellen daarbij ook de sociaal kapitaal theorie ter discussie als een achterhaald, ‘bucolisch’ communitaristisch idee en pleiten voor nieuw onderzoek naar manieren van omgaan met diversiteit.

Dat burgers minder maatschappelijk betrokken zijn, wordt door onderzoek naar vrijwilligerswerk in de Nederlandse situatie steeds tegengesproken. Het aantal vrijwilligers is al jaren stabiel (Van Houweligen & De Hart, 2013). Dat betekent niet dat er niets veranderd is. Er is al vele jaren sprake van “informalisering van de participatie en lichte gemeenschappen.” (Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak, 2006, p. 29). Het langdurig vrijwilligerswerk binnen één en dezelfde organisatie is verschoven naar meer tijdelijk vrijwilligerswerk, naar lichte organisaties en naar netwerken. Een actieve burger was traditioneel langdurig lid van een klasse–overstijgende landelijke organisatie met lokale afdelingen en face-to-facecontact (Schudson, 2006). Hurenkamp en Tonkens schetsen de gevolgen van de individualisering op de verbanden waarbinnen vrijwilligerswerk gedaan wordt:

Voorafgaand aan die individualisering domineerden grote clubs met besturen, kaartenbakken met leden, reiskostenvergoedingen, clubhuizen, eigen sportvelden en een muur met daarop de portretfoto's van de voorzitters van de

afgelopen decennia. Maar met de individualisering van banden kwamen de lichte gemeenschappen van burgers die met drie of twaalf vrijwilligers thuis vergaderen, zo nu en dan, zonder een al te duidelijke commandostructuur. (Hurenkamp en Tonkens, 2011, p. 108).

Burgers geven hun burgerschap nu anders vorm dan de traditionele *grassroots activist*, maar de betrokkenheid is niet per se minder. In diverse onderzoeken wordt dat nieuwe burgerschap in beeld gebracht.

Ander actief burgerschap met wisselende betrokkenheid

Met het concept *personalized politics* stelt Lichterman (1996) ter discussie dat individualisering en het streven naar zelfontplooiing leiden tot maatschappelijke en politieke afzijdigheid. Lichterman zet zich daarbij af tegen het beeld van verminderde maatschappelijke betrokkenheid, zoals dat door Putnam en anderen wordt beschreven. Op basis van etnografisch onderzoek bij onder meer milieuactivisten, komt Lichterman tot de conclusie dat veel deelnemers in deze actiegroepen individueel empowerment en actievoeren combineren. Hen beweegt niet zozeer het klassieke engagement en de gedeelde, veelomvattende idealen van de maatschappelijke beweging, maar een sterk persoonlijke identificatie met een specifieke zaak of een concreet probleem. De keuze voor de betreffende zaak is voor de deelnemers in deze actiegroepen een manier om hun identiteit tot uiting te brengen. *Personalized politics* is, in de woorden van Lichterman, een nieuwe manier om in een geïndividualiseerde cultuur energie vrij te maken voor de inzet voor maatschappelijke verandering.

Personalized politics manifesteert zich ook in nieuwe sociale bewegingen, zoals Occupy, die zich kenmerken door hun gebrek aan een heldere structuur. Die bewegingen zijn eerder vormgegeven als netwerk dan als sociale beweging in de klassieke zin. Kenmerkend is verder dat er binnen deze nieuwe bewegingen veel tolerantie is voor onderlinge verschillen. Ook spelen de sociale media een grote rol. Bennet (2012) spreekt over *digitally networked activism* en over *do-it-yourself politics* en stelt dat deze bewegingen niet zo ineffectief zijn als vaak wordt gesuggereerd. Ze zijn wonderwel goed in staat gebleken een thema als de groeiende ongelijkheid op de politieke agenda te plaatsen, al is het wel zo dat ze nog weinig daadwerkelijke verandering tot stand hebben kunnen brengen.

Uit het onderzoek van Bang (2005, zie ook Bang en Sørensen, 2001) in de wijk Noerrebro in Kopenhagen (Denemarken), komt een meer pragmatisch beeld van het nieuwe actief

burgerschap naar voren. Hij beschrijft twee nieuwe typen actieve burgers: the *everyday maker* en de *expert citizen*. Deze beide vormen van politiek burgerschap zijn niet zozeer gericht op participatie in de traditionele democratische organen, maar hebben een pragmatische, doelgerichte insteek. De expert citizens – republikeinse elitisten noemt Bang ze ook – zijn daarbij de bedreven netwerkers die als quasi nieuwe politici voortdurend doende zijn zaken voor elkaar te krijgen. “[The] expert citizens appear as new (sub)elite cooperating in a chronic fashion with elites from both private and public organizations in the area.” (Bang 2005, p. 164). Het tweede type actieve burger, de *everyday maker*, is de burger, die zich tijdelijk inzet voor concrete projecten en daar zaken voor elkaar probeert te krijgen. Het zijn volgens Bang (2009) deze nieuwe vormen van politiek burgerschap, die Obama in verkiezingscampagne van 2008 – “Yes we can” – heeft weten aan te spreken en zodoende een heel groot aantal burgers heeft kunnen activeren. Bang pleit ervoor om burgers in dezelfde geest aan te spreken op hun capaciteiten en hun mogelijkheden om publieke taken gedaan te krijgen. Het communicatieve en interactieve model dat Bang schetst, komt dicht bij wat nu in Nederland met de doe-democratie beoogd wordt.

Toch blijven er vragen bij het nieuwe burgerschap. Eliasoph (1997) laat de beperkingen zien van deze nieuwe vormen van actief burgerschap. De door haar onderzochte burgers zetten zich in voor zaken die in hun beleving ‘close to home’ zijn, in onder meer een anti-drugsgroep. Ze doen het ‘voor hun kinderen’ en spannen zich in voor zaken die hen persoonlijk raken. Ze maken zich privé weliswaar zorgen over grote maatschappelijke kwesties als chemische bestanddelen in voedsel, de opslag van kernwapens en het opwekken van kernenergie in hun directe omgeving, maar ondernemen daar geen actie in, omdat die kwesties voor hun gevoel ‘undo-able’ en ‘out of their control’ zijn. De projecten waar ze zich wel voor inzetten, benoemen ze nadrukkelijk niet als politiek. “The people portrayed here worked hard to appear politically disconnected and self-interested. They did not want to be apathetic and self-interested, but feared that expressing self-interest was the only way to retain faith in the possibility of democracy.” (Eliasoph, 1997, p. 640).

Dat burgers voor de ene kwestie wel en voor de andere niet politiek actief worden, en dat zij veelal maar tijdelijk en voor een specifieke kwestie maatschappelijk actief zijn, is volgens Verhoeven (2009) het belangrijkste kenmerken van hedendaags politiek burgerschap. “Burgers kunnen op het ene moment loyaal en betrokken zijn bij de publieke zaak, zich vervolgens als een klant gedragen die klaagt, om op een ander

moment het beleid niet te accepteren en daar kritiek op te uiten.” (Verhoeven 2009, p. 55). Deze wisselende politieke betrokkenheid wordt volgens Verhoeven bevorderd door de hoge en tegenstrijdige verwachtingen ten aanzien van burgerschap. De burger moet tegelijk soeverein consument én sociaal lid van de gemeenschap zijn. Belangrijke factoren daarvoor zijn de verplaatsing (Bovens et al., 1995) of verspreiding (Duyvendak, 1997) van de politiek, en de wijze waarop politiek in de media in beeld wordt gebracht. De inhoud van het publieke debat wordt in die media vermengd met dezelfde emotionele en communicatieve elementen die, met het oog op het entertainmentgehalte, ook bij andere programma's worden gehanteerd. Burgers voelen zich mede daardoor geroepen op veel onderwerpen, op veel plaatsen en onder invloed van veel actoren, politiek in actie te komen. Ze zijn niet duurzaam betrokken bij de politiek, maar juist af en toe; meestal staan ze *offline*, dan wel op *stand-by* (Verhoeven, 2009, p. 58 – 60).

Het onderzoek dat Linders (2010) in Nederland (Eindhoven) deed, laat zien dat ook actief *sociaal* burgerschap minder ingebed is in een bredere maatschappelijke betrokkenheid. Linders onderzocht de sociale zorg die burgers aan elkaar geven. Veel buurtbewoners helpen elkaar wel, maar op basis van een-op-eenrelaties en niet op basis van een beleving van de wijk of buurt als gemeenschap; “dat wil zeggen dat deze niet is ingebed in een hechte of minder hechte vorm van buurtgemeenschap. De burenhulp is met andere woorden geïndividualiseerd.” (Linders, 2010, p. 185).

Deze en vele andere onderzoeken laten het genuanceerde beeld zien dat tot voor de (verhalen over de) opkomst van de burgerinitiatieven, de ondernemende burger en de doe-democratie overheerste ten aanzien van de maatschappelijke betrokkenheid van burgers: burgers zijn actief en maatschappelijk betrokken, maar veel minder dan in de tijd van de verzuiling en van de democratiserings- en emancipatiebeweging, is die maatschappelijke betrokkenheid structureel ingebed in organisaties, sociale bewegingen en gemeenschappen. Bij dat beeld van personalized politics (Lichterman, 1996), lichte gemeenschappen (Duyvendak en Hurenkamp, 2004), expert citizens en everyday makers (Bang, 2009) en burgers die wisselend actief zijn (Verhoeven, 2009), komt, in ieder geval in Nederland, de laatste jaren het verhaal van de burgerinitiatieven, de ondernemende burger, de doe-democratie. Er is discussie over de vraag hoe groot deze ontwikkeling is en over de vraag of deze gestuurd wordt door het beleid, dan wel een maatschappelijke ontwikkeling is die los van het beleid gaande is. Hoe dan ook tot stand gekomen, er is, volgens Hendriks et al., wel sprake van “opmerkelijke, op veel plekken en door veel

actoren gesignaleerde, veranderingen [...] in de driehoeksverhouding [...] tussen overheid, markt en gemeenschap.” (2014, p. 16).

Meer actief burgerschap in de doe-democratie

Het beleid waarmee getracht wordt de participatiesamenleving tot stand te brengen en het enthousiasme voor de doe-democratie, worden niet alleen ingegeven door financiële overwegingen en het gemeenschapsideaal van elkaar ondersteunende burgers, maar ook door anti-bureaucratische sentimenten. De tegenstanders van de bureaucratie zijn links en rechts in het politieke spectrum te vinden. Vaak is er ook de aanname dat de bureaucratie haar langste tijd heeft gehad: “On both the right and left of the ideological spectrum, bureaucratic organization has been generally viewed as a necessary evil that will inevitably fade away as a particular dynamic inherent in historical change imposes itself upon the logic and trajectory of social development.” (Du Gay, 2000, p. 7).

De kritiek op de bureaucratie kent drie varianten: een populistische variant, waarbij de ambtenaar als potentaat dan wel als luie bureaukraat wordt afgeschilderd, een kritische variant, waarbij de bureaucratie de uitdrukking is van de instrumentele rationaliteit die strijdig is met humane waarden, en een (neo)liberale variant, die zich afzet tegen de veronderstelde inefficiëntie en starheid van de bureaucratie in vergelijking tot het bedrijfsleven (Du Gay, 2000).

Veel burgerinitiatieven van nu zijn niet alleen een reactie op een terugtrekkende overheid; in veel initiatieven is kritiek op de overheid verdisconteerd. De overheid faalt, is bureaucratisch en traag of te bemoeizuchtig en veel initiatieven maken “een lange neus naar het overheidspaternalisme.” (Ham en Van der Meer, 2015, p. 132). De kritiek op de bureaucratie omvat ook kritiek op de verzorgingsstaat en op sociale professionals. De gedachte is dat het niet alleen goedkoper is dat bepaalde werkzaamheden door burgers gedaan worden, maar dat het ook beter is dat burgers verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van hun woonomgeving, voor voorzieningen in de buurt en voor de ondersteuning van kwetsbare mensen in hun netwerk.

Volgens Duyvendak (2015) zijn de sentimenten tegen de verzorgingsstaat en tegen de professionals meer op ideologische opvattingen gebaseerd, dan op uitkomsten van sociologische onderzoek. Professionals maken mensen niet afhankelijk en zijn geen hinderpaal voor de zelfredzaamheid van burgers. Ondersteuning die ondersteunt en niet controleert en overneemt verdringt niet, maar bevordert juist actief burgerschap (zie *crowding out* versus *crowding in* Ostrom. 2000). Ook onjuist is, volgens Duyvendak, de

gedachte dat de verzorgingsstaat een hinderpaal is voor een hoog niveau van vrijwilligerswerk en mantelzorg. Hij ziet als een verdere misvatting dat 'thuis' de enig zaligmakende plek voor zorg zou zijn. Mantelzorgers en vrijwilligers zijn niet altijd 'warmer' en 'nabijer' dan sociale professionals. Zorg is veel meer dan het bevorderen van zelfredzaamheid en autonomie. Afhankelijkheid wordt in het discours van zelfredzaamheid ten onrechte als iets afkeurenswaardigs gezien.

Die kritiek op de ideologie van de betogen voor de 'eigen kracht' van burgers en voor de transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving mag terecht zijn, gegeven blijft dat er ingrijpende veranderingen plaatsvinden in het sociale domein en dat we op zoek zijn naar "[...] een andere relatie tussen burgers en overheid, waarbij de werking van de klassieke bureaucratie in onze verzorgingsstaat opnieuw tegen het licht moet worden gehouden." (Transitiecommissie Sociaal Domein, 2015, p. 1–2). Daarbij gaat het ook over een nieuwe rol van sociale professionals ten opzichte van actieve of te activeren burgers.

Actief burgerschap in verschillende vormen

Voordat we toekomen aan de rol van sociale professionals in die doe-democratie, is het zaak te kijken naar de aard van de verschillende vormen van actief burgerschap. Voor vrijwilligerswerk geeft Handy (1988) de driedeling van (1) *service delivery*, (2) *mutual support* en (3) *campaigning*. Service delivery organisaties zijn gericht op het leveren van diensten aan burgers die door omstandigheden ondersteuning nodig hebben. Dit is het klassieke beeld van sociaal burgerschap. Als die dienstverlening in een organisatie plaatsvindt, bijvoorbeeld in een zorgorganisatie, dan wordt dat vrijwilligerswerk vaak georganiseerd door professionals. Mutual support organisaties zijn er voor de leden: steun en hulpverlening binnen de eigen kring of het behalen van gezamenlijk voordeel is het doel. Zorgcoöperaties zijn een voor de hand liggend voorbeeld, en ook patiëntenverenigingen of verenigingen voor vrijetijdsbesteding zijn mutual support organisaties. Bij de campaigning organisatie staat het politiek burgerschap voorop. De organisatie streeft maatschappelijke doelen na en probeert voor dat doel zoveel mogelijk medestanders te vinden. Denk aan ngo's als Greenpeace en Amnesty, maar ook een Nimby-organisatie, waarbij niet zozeer een algemeen belang maar een groepsbelang voorop staat, is een vorm van een campaigning organisatie.

Als we vanuit deze indeling kijken naar burgerinitiatieven, dan gaat het bij het draaiende houden van voorzieningen als een buurthuis, een speelplaats, een bibliotheek, een

zwembad of coöperatieve buurtwinkel vooral om mutual support. Vrijwilligerswerk in de vorm van service delivery is veel terug te zien in zorgorganisaties. Bij deze organisaties wordt de minder duurzame verbintenis van vrijwilligers aan de organisatie als probleem ervaren. Duurzame campaigning organisaties zijn er op lokaal niveau weinig. De leden van campaigning organisaties vinden elkaar op een kwestie die meestal niet aan een lokale gemeenschap verbonden is. Bij burgerinitiatieven die als campaigning benoemd kunnen worden, kan het gaan om acties die *tegen* het inhoudelijke beleid van de overheid ingaan, zoals bij de protesten tegen de vestiging van een azc in de gemeente.

Twee vormen van burgerparticipatie komen niet voor in de indeling van Handy, te weten mantelzorg en sociale ondernemingen, maar deze vormen van burgerparticipatie worden veelal niet tot vrijwilligerswerk gerekend. Mantelzorg laat ik hier verder buiten beschouwing; de kanttekeningen bij het grote appel dat op die mantelzorg wordt gedaan in het kader van de Wmo – de overvraging, de gendereffecten en de afhankelijkheid van de sociale omgeving bij zorgbehoeftigen – zijn al eerder aan de orde geweest.

Onder de noemer sociale ondernemingen, zelfredzame burgerparticipatie (Van Houwelingen et al., 2014), bewonersbedrijven (Kleinhans et al., 2015) en de ondernemende burger (Ham en Van der Meer, 2015), wordt in de literatuur een grote diversiteit aan initiatieven beschreven. Als het gaat over de vraag wat de bemoeienis van overheid en/of sociale professionals daarmee moet of kan zijn, is het zaak ons te concentreren op die initiatieven die gericht zijn op het wel en wee van een lokale gemeenschap, dan wel op een specifieke groep van kwetsbare burgers. Alleen dan gaat het immers om initiatieven waar een publiek belang mee gediend wordt, dat op de markt onvoldoende tot zijn recht komt. Onder die omschrijving vallen door burgers beheerde lokale sociale projecten en publieke voorzieningen, werkgelegenheidsprojecten voor burgers met een achterstand op de arbeidsmarkt en zelforganisaties van kwetsbare burgers. Buiten beschouwing blijven zorgcoöperaties voor de aangesloten leden, alternatieve zorgaanbieders, en initiatieven op het vlak van stadslandbouw en buurtcoöperaties. Activiteiten om de representatieve democratie te vernieuwen, zoals G1000, laat ik hier ook buiten beschouwing.

Vaak wordt gesuggereerd dat door burgerinitiatieven, zoals het door burgers beheren en in stand houden van lokale publieke voorzieningen, een nieuwe vorm van economie ontstaat. Ham en Van der Meer zijn daarover op basis van hun rondgang langs een groot aantal initiatieven niet van overtuigd:

Het initiatief van de ondernemende burger laveert tussen overheid en markt, meer dan dat hij een derde weg bewandelt. Zijn kracht is het eigenaarschap, de bezieling en de praktische insteek. Zijn uitdaging is het handen en voeten geven aan het leiderschap op basis van vertrouwen. Zijn noden zijn het vinden van startkapitaal of een betaalbaar pand, en ambtenaren die meedenken. Zijn grote dilemma ligt bij de wankelende financiële onafhankelijkheid.

(Ham en Van der Meer, 2015, p. 137).

Veel initiatieven kunnen slechts voortbestaan dankzij de ondersteuning, in welke vorm dan ook, van de overheid en van (sociale) professionals.

De rol van sociale professionals

Een belangrijke rode draad in de literatuur is dat het, voor het behoud van het eigenaarschap door burgers, van groot belang is dat burgerinitiatieven niet gecontroleerd of overgenomen worden door overheid of door sociale professionals (Verhoeven en Ham, 2010; Oude Vrielink en Verhoeven, 2011; Schinkel, 2012). Professionele ondersteuning blijft echter wel van belang voor het bevorderen van actief burgerschap van burgers die daar niet zo vaardig in zijn, en voor het in beeld houden van het publieke belang in burgerinitiatieven. Een belangrijk doel van de professionele ondersteuning van burgerinitiatieven is het bevorderen van democratische omgangsvormen en van inclusiviteit tussen burgers onderling. Het is immers geen automatisme dat burgerinitiatieven democratisch functioneren, dat deze inclusief zijn en dat deze bijdragen aan sociale verbondenheid, ook over groepsgrenzen heen. Hurenkamp en Tonkens concluderen in hun onderzoek naar kleinschalige burgerinitiatieven, dat verreweg de meeste sociale clubjes eerder homogeen dan heterogeen zijn, “ze staan eerder naast elkaar of tegenover elkaar dan dat ze samenwerken, of werken alleen samen via de overheid of het maatschappelijk middenveld.” (2011, p. 35). Sociale professionals kunnen een belangrijke rol vervullen in het verbinden van actief burgerschap van verschillende groeperingen en in het bevorderen van insluiting. Gevraagd worden om mee te doen aan initiatieven, is een belangrijke factor in wel of niet meedoen. Mensen participeren niet alleen op basis van motivatie en vaardigheid, maar ook omdat zij door mensen in hun netwerk gevraagd worden: “People may be inactive because they lack resources, because they lack psychological engagement with politics, or because they are outside of the recruitment networks that bring people into politics.” (Verba et al., 1995, p. 269).

Wanneer mensen gevraagd worden om ergens aan mee te doen, zeggen ze verassend vaak 'ja', en sociale professionals kunnen het vragen van mensen, ook buiten de eigen kring, bevorderen.

Naast het ondersteunen van de participatie van burgers, die daar niet zo bedreven in zijn, en het verbinden van (groepen) burgers en het bevorderen van democratische relaties tussen burgers, hebben sociale professionals een ondersteuningsfunctie in de relatie tussen burgers en de overheid. Het gaat dan om het als brug fungeren tussen leefwereld en systeemwereld (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2011, p. 438), of om het helpen omgaan met bureaucratische eisen (Tonkens en Verhoeven, 2011, p. 91). Om hun ondersteunde en verbindende rol goed te kunnen vervullen, zullen sociale professionals niet alleen vraaggericht te werk moeten gaan, maar ook in dialoog moeten gaan over de vormgeving van het initiatief.

Dat ondersteuning door sociale professionals nodig blijft, wordt ook onderbouwd door het onderzoek van Van Bochove, Tonkens en Verplanke (2014). Daaruit komt naar voren dat taken in zorg en welzijn die eerst door beroepskrachten werden verricht, niet volledig kunnen worden overgedragen aan vrijwilligers. Vrijwilligers spelen een belangrijke rol en die rol kan groeien, maar alleen in samenspel met professionele krachten. Professionals blijven onmisbaar voor de continuïteit, voor de coördinatie en voor het ingrijpen in onverwachte situaties. Vrijwilligers missen vaak de tijd, de opleiding, en de sociale vaardigheden of de ervaring. De vrijwilliger die wel veel tijd en capaciteiten heeft, vindt vaak dat de werkzaamheden betaald mogen worden, omdat het zo veel op betaald werk gaat lijken. Zonder ondersteuning door professionals worden wel heel hoge eisen gesteld aan vrijwilligers. Dan komen alleen sterke vrijwilligers met professionele vaardigheden in aanmerking. Dat beschrijft ook Muehlebach (2011) vanuit de Italiaanse situatie (Lombardije), waar de overheid al langer grote bezuinigingen combineert met een appel op burgers om voor elkaar te zorgen.

De rol van sociaal werkers in de ondersteuning van burgerinitiatieven dreigt, door de grote nadruk op de rol van burgers, ondergewaardeerd te raken. Door Kleinhans et al. (2015, p. 133) wordt de discussie over de rol van burgers en van (sociale) professionals bij 'bewonersbedrijven' als zinloos getypeerd. Zij betogen dat het onderscheid tussen publiek, privaat en vrijwillig, evenals het onderscheid tussen burgers en professionals, vervaagt. Als waarneming van hetgeen nu gebeurt bij burgerinitiatieven en bewonersbedrijven, is die constatering wellicht terecht, maar de vraag is of die vervaging wenselijk is. In de discussie over het functioneren van de community enterprises in Groot-

Brittannië worden nadrukkelijk zorgen naar voren gebracht over de veranderde rolverdeling tussen overheden, burgers en professionals: zorgen over hoe de politiek haar verantwoordelijk in deze nog waar kan maken en zorgen over de groeiende sociale ongelijkheid en sociale uitsluiting, omdat het sociaal kapitaal en de vaardigheid tot zelforganisatie onder verschillende bevolkingsgroepen ongelijk verdeeld is (Kleinhans et al. 2015, p. 68). Slocock (2015) is ronduit negatief over de effecten van het Big-Society-beleid voor de burgers met de minste macht en de minste invloed. Voor de Nederlandse situatie zijn daar geen gegevens over, maar de gegevens uit Groot-Brittannië zijn een extra stimulans om beducht te zijn ten aanzien van de effecten van het beleid gericht op bevordering van de participatiesamenleving en van de doe-democratie. Professionele ondersteuning van burgerinitiatieven kan een belangrijke bijdrage leveren door ervoor te zorgen, dat ook burgers met minder sociaal kapitaal en minder vaardigheid tot zelforganisatie kunnen participeren.

Verantwoording van de ondersteuning van burgerinitiatieven

Dan resteert de vraag hoe sociale professionals zich kunnen verantwoorden voor de ondersteuning die zij bieden aan burgerinitiatieven. Hoe kan de verantwoording betekenisvol, leerzaam en democratisch vorm gegeven worden?

Wil de verantwoording betekenisvol zijn, dan zal die in eerste instantie *niet* betrekking moeten hebben op de resultaten van de ondersteuning, maar op het proces, op de wijze waarop de sociale professionals de ondersteuning vorm hebben gegeven. De vraag is of zij in hun ondersteuning verbindingen tot stand brengen, en democratische verhoudingen en inclusie bevorderen. De concepten democratisch professionalisme en empowerment bieden daarbij een goed referentiekader. In het democratisch professionalisme (Dzur, 2008) wordt benadrukt dat professionals, met behoud van hun eigen rol, kennis en taken met burgers delen. In empowerment (Herriger, 1997, Van Regenmortel 2009) wordt de nadruk gelegd op het aansluiten op de capaciteiten van burgers en op het faciliteren van de kracht van burgers. Herriger en Van Regenmortel benadrukken bovendien de emancipatoire kant van empowerment. Dat betekent dat kritisch bewustzijn gefaciliteerd wordt en dat kwesties niet alleen op persoonlijk en collectief niveau, maar ook op maatschappelijk niveau worden aangesproken. De ondersteuning moet met andere woorden niet beperkt worden tot zaken die *close to home* en *do-able* (Eliasoph, 1997) zijn.

Betekenisvolle verantwoorden betekent uitleg geven over de wijze van ondersteunen en de motieven daarvoor, zowel tijdens de ondersteuning, als bij evaluatie van de ondersteuning. De ondersteuning kan geëvalueerd worden aan de hand van verhalen over het verloop van de ondersteuning en aan de hand van de door burgers ervaren baat. Waar het burgerinitiatief toe leidt of geleid heeft, is uiteraard ook een relevant gegeven, maar grote terughoudendheid zal betracht moeten worden ten aanzien van het in de verantwoording claimen van de credits van de resultaten van de burgerinitiatieven. Het is zaak dat het eigenaarschap van de resultaten bij burgers blijft liggen, anders “gaat [...] de kracht van het eigen initiatief verloren, wat de effectiviteit weer ondergraaft” (Boutellier en Boonstra, 2009, p.11). Een tweede bezwaar van resultaten als verantwoordingsmaatstaf voor de ondersteuning van bewonersinitiatieven, is dat het gauw gaat over de grote doelen van het sociaal beleid, die contrasteren met de bescheiden doelen van het sociaal werk (Duyvendak, 2003). De grote doelen zijn dan ook veelal doelen die niet in dat werk zelf gevat zijn (Sennett, 2009). Een vergaand voorbeeld daarvan is de koppeling van sport en daarin leren zich te houden aan de regels, aan het sociaal beleidsdoel van mindering van de werkloosheid onder jongeren (Gemeente Alphen aan de Rijn, 2015). Terughoudendheid ten aanzien van het in kaart brengen van de maatschappelijke effecten, is verder ook geboden om de perverse effecten van het meten tegen te gaan.

Voor de verbinding van verantwoording aan leren door sociale professionals – het tweede criterium voor verantwoording – is het zaak dat de verantwoording gericht is op de functie van professionele ondersteuning van burgerinitiatieven: ondersteunen, maar ook verbinden en democratie en inclusie bevorderen. Wil de verantwoording leerzaam zijn, dan is verder professioneel eigenaarschap van de verantwoording van belang. Eigen initiatief van sociale professionals om hun werk naar overheid en burgers te verantwoorden is daarvoor van grote waarde. Verantwoording naar collega professionals is uiteraard ook van belang om het werk vanuit professioneel perspectief kritisch te bezien.

De nadruk leggen op de wijze waarop de ondersteuning geboden wordt, houdt de erkenning in, dat de ondersteuning van burgerinitiatieven niet in algemeen geldende regels en programma's met verzekerd succes te vatten is. Dat betekent niet dat er geen evaluatiekader is. De combinatie van de opdracht vanuit de lokale overheid, de vragen van de betrokken burgers en het professioneel perspectief – democratisch professionalisme en empowerment – biedt wel degelijk een goed beoordelingskader. Voor de

leerzaamheid van verantwoorden is verder ook hier een vereiste dat de verantwoording wordt vormgegeven als een evaluatieve sociale praktijk (Abma en Widdershoven, 2008).

Ten aanzien van de bijdrage van verantwoording aan democratische verhoudingen is allereerst te constateren dat de professionele ondersteuning van burgerinitiatieven als zodanig tot doel heeft bij te dragen aan democratische verhoudingen. Verantwoording afleggen over die ondersteuning, zowel naar de lokale overheid als naar betrokken burgers is dan ook vanzelfsprekend. Die verantwoording zal zowel informeel als formeel vorm gegeven moeten worden, met erkenning van de eigen rol van lokale overheid, van sociale professionals en van burgers.

In het kader van het participatiebeleid en de doe-democratie is er bij veel lokale overheden de neiging om de samenwerking van inwoners, ondernemers en organisaties te benadrukken, en daarbij de eigen rol van de representatieve democratie en van sociale professionals te minimaliseren. Dat komt onder meer tot uiting in het spreken over de overheidsparticipatie aan burgerinitiatieven (Van der Steen et al., 2014). Het initiatief laten aan de samenleving en daar als overheid aan meewerken, klinkt heel democratisch, maar in dit betoog wordt uit het oog verloren dat de overheid een veel bredere functie heeft dan samenwerken met inwoners, ondernemers en organisaties. De overheid, of beter gezegd de representatieve democratie, heeft ook als functie te waken over rechtmatige en democratische besluitvorming. Het beklemtonen van de samenwerking met het maatschappelijk middenveld en met het bedrijfsleven, en de nadruk die gelegd wordt op de zelfredzaamheid van burgerinitiatieven, betekenen het minimaliseren van de rol van de representatieve democratie (Tonkens, 2015) en het miskennen van het belang van professionele ondersteuning van burgerinitiatieven. Het tamboeren op de samenwerking tussen inwoners, ondernemers, organisaties en overheid, zal ook vaak betekenen dat de groep actieve burgers vooral gaat bestaan uit sociaal vaardige en deskundige burgers, de expert citizens van Bang (2005). Democratische verhoudingen zijn niet alleen gebaat bij informele afstemming en samenwerking, maar ook bij formele besluitvorming en verantwoording,

Een betekenisvolle, leerzame en democratische verantwoording van de ondersteuning van burgerinitiatieven is met andere woorden een kwestie van wel overdacht maatwerk. De nadruk zal eerder op procesmaatstaven dan op resultaatmaatstaven liggen, en leerzaam verantwoorden blijft een sociaal vorm te geven praktijk, maar zowel de relationele als de formele verantwoording blijven democratisch van belang.

Overzicht van schema's en afbeeldingen

Figuur 1 Verantwoording op prestaties, professionele en democratische verantwoording	15
Figuur 2 De beleidscyclus van beleidsgestuurde contractfinanciering.....	23
Figuur 3 Activiteiten van SFL Rotterdam gedurende 4 maanden in 1933 (Nijenhuis, 1987, p. 149).....	32
Figuur 4 Deel uit het voorbeeld activiteitenplan WILL (2005)	63
Figuur 5 De werkplancyclus van de Triade.....	123
Figuur 6 Accountability as a virtue and as social mechanism (naar Bovens 2010, p. 964).	169
Figuur 7 Indicatoren Leefbaarheid in R&R.....	173
Figuur 8 Voorbeelden van diensten en indicatoren.....	175
Figuur 9 Voorbeeld van resultaten en indicatoren voortgekomen uit het project PEV	179
Figuur 10 Informele en formele verantwoording	186
Figuur 11 Het perspectief van deel uitmaken van versus tegenover de wereld staan.	195

Literatuur

- Abascal, M. & D. Baldassarri (2015). Love Thy Neighbor? Ethnoracial Diversity and Trust Reexamined, *American Journal of Sociology*, 121 (3), 722–782.
- Abma, T. (2004). Responsive Evaluation: the meaning and special contribution to public administration, *Public Administration*, 82 (4), 993–1012.
- Abma, T. (2010). *Herinneringen en dromen van zeggenschap, cliëntenparticipatie in de ouderenzorg*, Den Haag: Boom Lemma.
- Abma, T. & G. Widdershoven (2008). Evaluation and/as Social Relation, *Evaluation*, 14, 209–225.
- Achterhuis, H. (1979). *De markt van welzijn en geluk: Een kritiek van de andragogie*, Baarn: Ambo.
- Adams, S., S. R. Daly, L. M. Mann & G. Dall’Alba (2011). Being a professional: Three lenses into design thinking, acting, and being, *Design Studies*, 32 (6), 588–607.
- Ankersmit, F. (2007). *Het liberalisme en de 21ste eeuwse staat*, <http://www.liberales.be/essays/ankersmit>
- Arendt, H. (1994/1958). *Vita activa, de mens: bestaan en bestemming*, Amsterdam: Boom.
- Argyris, C. (1976). Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making, *Administrative Science Quarterly*, 21 (3), 363–375.
- Argyris, C. & D. Schön (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspective*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Argyris, C. (1990). *Overcoming organizational defenses: Facilitating organizational learning*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Aristoteles, *Ethica: Ethica Nicomachea*, vertaald door C. Pannier en J. Veaeghe (1999). Groningen: Historische Uitgeverij.
- Ark, R. van (2005). *Planning, contract en commitment: Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning*, Delft: Eburon.
- Arum, S. van & R. Schoorl (2015). *Sociale (wijk)teams in vogelvlucht: State of the art najaar 2014*, Utrecht: Movisie.
- Baart, A. (2001). *Een theorie van de presentie*, Utrecht: Lemma.
- Baart, A. (2002). *Aanzetten tot een theorie van de Derde Partij met behulp van de presentietheorie*, Den Haag: LCO.
- Baart, A. & C. Carbo (2013). *De Zorgval*, Amsterdam: Thoeris.
- Baart, A., J. van Dijke, M. Ouwerkerk & E. Beurskens (2011). *Buigzame zorg in een onbuigzame wereld: Presentie als transitiekracht*, Den Haag: Boom Lemma.
- Bang, H. P. (2005). Among everyday makers and expert citizens, in: J. Newman (ed.), *Remaking governance, people, politics and the public sphere*, (159–178), Bristol: the Policy Press.
- Bang, H. P. (2009). ‘Yes we can’: identity politics and project politics for a late-modern world, *Urban Research & Practice*, 2 (2), 117–137.
- Bang, H. P. & E. Sørensen (2001). Among everyday makers and expert citizens, in: P. Dekker and E.M. Uslaner (eds). *Social capital and participation in everyday life*, (148–161), London: Routledge.
- Barnett, M. & M. Finnemore (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, New York: Cornell University Press.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft, auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Beck, U., A. Giddens & S. Lash (1994). *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Cambridge: Polity Press.
- Beer, P. de (2004). Individualisering zit tussen de oren. In: J.W. Duyvendak en M. Hurenkamp (red.), *Kiezen voor de kudde* (18–36). Amsterdam: Van Genneep..
- Behn, R. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Bemelmans-Videc, M-L, J. Lonsdale & B. Perrin (2007). *Making Accountability Work: Dilemmas for Evaluation and for Audit*, Comparative Policy Evaluation, Vol. 14, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Ben-Ner, A. & B. Gui (2003). The Theory of Nonprofit Organizations Revisited, in: Anheier and Ben-Ner (eds.). *The Study of the Nonprofit Enterprise, Theories and Approaches*, New York: Springer Science+Business Media.
- Berlin, I. (2010/1958). *Twee opvattingen van vrijheid*, Amsterdam: Boom.
- Berding J. (2011). *John Dewey over opvoeding, onderwijs en burgerschap: Een keuze uit zijn werk*, Amsterdam: SWP.
- Beus, J. de (2006). Het glazen huis van gezag, de averechtse werking van transparantie in de democratie, *De Gids*, november 2006.
- Biesta, G. (2007). Why “what works” won’t work: Evidence-based practice and the democratic deficit in educational research, *Educational Theory*, 57 (1), 1–22.
- Biesta, G. (2014). De vorming van de Democratische Professional, *Waardenwerk in het Onderwijs*, 7–18.
- Biesta, G. (2015). Meten we wat we waardevol vinden, of waardevol vinden wat gemeten wordt? In: R. Klarus en F. de Beer (red.), *Waar, goed en schoon onderwijs*, Leusden: ISVW.
- Bijlsma, J. & H. Janssen (2012). *Sociaal Werk in Nederland: Vijfhonderd jaar verheffen en verbinden*, Bussum: Coutinho.
- Blagescu, M., L. de Las Casas & R. Lloyd (2005). *Pathways to Accountability, the GAP Framework*, London: One World Trust
- Blokland, H. (2008). *Een lange leegte: Over maatschappelijk onbehagen, politieke competentie en het plannen van een toekomst*, Kampen: Klement.
- Blokland, H. (2010). Isaiah Berlin: tussen liberalisme en communitarisme, in: I. Berlin, *Twee opvattingen van vrijheid*, Amsterdam: Boom.
- Blond, P. (2009a). Rise of the red Tories, *Prospect*, 155, 28.02.2009.
- Blond, P. (2009b). *The ownership state: Restoring excellence, innovation and ethos to the public services*, London: NESTA.
- Blond, P. (2010). *Red Tory: How Left and Right have Broken Britain and How we can Fix It*, London: Faber and Faber.
- Bochove M. v., E. Tonkens & L. Verplanke (red.) (2014). *Vrijwilligers gezocht! Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn*, Den Haag: Platform31.
- Boer, N. de & J. van der Lans (2011). *Burgerkracht: De toekomst van het sociaal werk in Nederland*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Boer, N. de & J. W. Duyvendak (2004). *Welzijn*, in: H. Dijkstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.). *Maatschappelijke dienstverlening: Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: AUP.
- Boer, N. de & A. van Diepen (2015). De Stichting Welzijn X in zwaar weer, in *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 2015, 4–7.
- Bogt, H. J. ter (2004). Politicians in search of performance information? – Survey research on Dutch aldermen’s use of performance information, *Financial Accountability & Management*, 20 (3), 212–252.
- Bogt, H. J. ter (2005). *Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

- Bolhuis, S & R-J. Simons (2011). Naar een breder begrip van leren, in: J. Kessels, R. Poell (Red.), *Handboek human resource development*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Boogers, M. (2013). Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?, *Bestuurswetenschappen*, 4, 19–40.
- Boogers, M. & T. van de Wijdeven (2012). *Meer doen met de doe-democratie, nieuwe coproducties voor een veerkrachtig lokaal bestuur*, Tilburg: Tilburg University.
- Booth, Ch. (1888). Statistics of pauperism in old age, *Journal of the Royal Statistical Society*, 51 (2), 235–253.
- Bordewijk, P. & H.L. Klaassen (2001). Afrekenen met de productbegroting, in: *BenG* (Bank voor Ned. Gemeenten), 28 (1), 16–21.
- Borgman, E., G. van den Brink, P. Dekker & W. Witteveen (2012). Naar een heruitvinding van de civil society, in: G. van den Brink (ed.) *De Lage Landen en het hogere, De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*, Amsterdam: AUP.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij: Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag: Boom Lemma.
- Boutellier, H. & E. Tonkens (2006). De aarzelende opkomst van een praktische publieke moraal, in: E. Tonkens, J. Uitermark en M. Ham (red.), *Handboek moraliseren, burgerschap en ongedeelde moraal*, 177–193, Amsterdam: Van Gennep.
- Boutellier, H. & N. Boonstra (2009). *Van presentie tot correctie: Een nieuw perspectief op samenlevingsopbouw*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Boutellier, H. & M. van der Klein (2014). *Praktijken van sociale verantwoordelijkheid*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bovaird, T. & A. Halachmi (2001). Performance Measurement and Best Value: An International Perspective, *International Journal of Business Performance Measurement*, 3 (2–4) 119–134.
- Bovens, M. (2005). Public accountability, the concept of public accountability, in: Ferlie *The Oxford Handbook of Public Management*, 182–208.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal*, 13 (4), 447–468.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, *West European Politics*, 33 (5), 946 — 967.
- Bovens, M. & A. Hemerijck (1996). *Het verhaal van de moraal: een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Amsterdam/Meppel: Boom.
- Bovens, M. & A. Wille (2011). *Diploma-democratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Bovens, M. & Th. Schillemans (2009). Publieke verantwoording begrippen, vormen en beoordelingskaders, in: M. Bovens en Th. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording* (19–34). Den Haag: Lemma.
- Bovens, M., Th. Schillemans & P.'t Hart (2008). Does public accountability work, an assessment tool, *Public Administration*, 86 (1), 225–242.
- Brink, G. van den (2004). *Schets van een Beschavingsoffensief: Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, WRR, Amsterdam: AUP.
- Brink, G. van den (ed.) (2012). *De Lage Landen en het hogere: De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*, Amsterdam: AUP.

- Brink, G. van den, Th. Jansen & D. Pessers (red.), (2005). *Beroepszeer, waarom Nederland niet goed werkt*, Christen Democratische Verkenningen, Amsterdam: Boom.
- Brink, G. van den, M. van Hulst, L. de Graaf & T. van der Pennen (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*, Den Haag: Boom Lemma.
- Brinkgreve, C. (2012). *Het verlangen naar gezag, over vrijheid, gelijkheid en verlies van houvast*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.
- Brint, S. (2006). Saving the "Soul of Professionalism": Freidson's Institutional Ethics and the Defense of Professional Autonomy, *Knowledge, work and society*, 4 (2), 101-129.
- Broertjes, P. (2014). *Kap een breder pad tussen feiten en beelden: Op naar de écht gedecentraliseerde eenheidsstaat*, <http://politiekdebathilversum.wordpress.com/2014/09/09/burgemeester-pieter-broertjes-kabinet-hervorm-het-bestuur-drastisch/>
- Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector, Tussen professie en verantwoording*, Utrecht: Lemma.
- Burg, W. van der (2009). De regulering van professionals: Twee botsende perspectieven, in: Th. Jansen, G. van den Brink en J. Kole (red.), *Beroepstrots, een ongekende kracht*. (168-181). Amsterdam: Boom.
- Burger, A. & V. Veldheer (2001). The growth of the nonprofit sector in the Netherlands, *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 30, 221-246.
- Bussemaker, J. (2008). *Derde Voortgangsrapportage Wmo*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Christensen, T. & P. Lægreid (2004). *The Fragmented State - the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy*, Stein Rokkan centre for social studies.
- Christensen, T. & P. Lægreid (2007). *Transcending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reforms*, Wey Court East: Ashgate.
- Clarke, J. & J. Newman (1997). *The managerial state: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, London: Sage.
- Coebergh, P.H. & E. Cohen (2009). *Grenzen aan transparantie*, Amsterdam: Atlas Contact.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). *In dienst van de democratie*, Den Haag: SDU.
- Comte-Sponville, A. (2008). *Kleine verhandeling over grote deugden*, Olympus.
- Conway, P. F. & C.M. Clark (2003). The journey inward and outward: A re-examination of Fuller's concerns-based model of teacher development, *Teaching and Teacher Education* 19, 465-482.
- Dall'Alba G., (2009). Learning Professional Ways of Being: Ambiguities of becoming, *Educational Philosophy and Theory*, Vol. 41, No. 1, Brisbane: University of Queensland.
- Day, P. & R. Klein. (1987). *Accountabilities: five public services*. London: Tavistock.
- Dehue, T. (2014). *Betere mensen, over gezondheid als keuze en koopwaar*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.
- Dekker, P. (2006). Andere burgers?, in: P.L. Meurs, E.K. Schrijvers & G.H. de Vries *Leren in de praktijk: Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. (145 - 167). Amsterdam: WRR.
- Denters, B., E. Tonkens, I. Verhoeven & J. Bakker (2013). *Burgers maken hun buurt*, Den Haag: Platform31.
- Denters, B. & P-J Klok (2013) *Dorps- en wijkraden in Europa*, Universiteit Twente.
- Dercksen, A. & L. Verplanke (1987). *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland, 1914-1970*, Meppel: Boom.

- Deuten, J. (2013). De effectenarena als gezelschapsspel, in: J. Omlo, M. Bool & P. Rensen (red.), *Weten wat werkt: Passend evaluatieonderzoek in het sociale domein*, Amsterdam: SWP.
- Dewey, J. (1937). Democracy and Educational Administration, *School and Society*, 45, 457–67.
- Dewey, J. (1927). The public and its problems, reprinted in *John Dewey: The later Works 1925–1953*, ed. Jo Ann Boydston Carbondale: Southern Illinois University Press, (1983).
- Dijstelbloem, H. (2007). *De democratie anders: politieke vernieuwing volgens Dewey en Latour*, Enschede: Ipskamp.
- Dijstelbloem, H. & P. L. Meurs (2004). Publieke verantwoording in de maatschappelijke dienstverlening, in: E. R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie: Democratie voorbij de staat*, WRR, Amsterdam: AUP.
- Disch, L. (2008). The People as “Presupposition” of Representative Democracy—An Essay on the Political Theory of Pierre Rosanvallon. *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, 12(1), 47–71.
- Dohmen, J. (2007). *Tegen de onverschilligheid: Pleidooi voor een moderne levenskunst*, Amsterdam: Ambo.
- Donk, W. van de (2014). *De centralisatie in openbaar besturen*, Rob-lezing 2014, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Donzelot, J. & Ph. Estèbe (1994). *L'État animateur: essai sur la politique de la ville*, Paris: Esprit.
- Dooren, W. van (2006). *Performance measurement in the Flemish public sector: a supply and demand approach*, Leuven, <http://hdl.handle.net/1979/205>.
- Doorn, J. van (2009). *Nederlandse democratie, historische en sociologische waarnemingen*, samengesteld en ingeleid door J. de Beus en P. van Rooy, Amsterdam: Mets en Schilt.
- Doorn, J. van & C. Schuyt (1978). *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel / Amsterdam: Boom.
- Dozy, M. (2008). ‘Het is altijd het beroep van de toekomst geweest’: *De beroepsontwikkeling van het opbouwwerk*, Zutphen: Walburgpers.
- Draak M. den, W. Mensink, M. van den Wijngaart & M. Kromhout (2013). *De weg naar maatschappelijke ondersteuning: Een onderzoek naar de kanteling in tien gemeenten*, Den Haag: SCP.
- Dreyfus, S. (2004). The Five Stage Model of Adult Skill Acquisition, *Bulletin of science, Technology & Society*, 24 (3), 177–181.
- Drosterij, G. & R. Peeters (2011). De nieuwe burgerlijkheid: Participatie als conformerende zelfredzaamheid, *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), 456–472.
- Dubnick, M. (2002). *Seeking Salvation for Accountability*, Annual Meeting of the American Political Science Association, <http://mjdubnick.dubnick.net/papers/2002/salv2002.pdf>
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms, *Public Performance and Management Review*, 28 (3) 376–417.
- Dubnick, M. (2011). Move Over Daniel: We Need Some “Accountability Space”, *Administration & Society*, 43(6) 704 –716.
- Dubnick, M. & J. Justice (2004). *Accounting for accountability*, Annual Meeting of the American Political Science Association, <http://pubpages.unh.edu/~mjc46/papers/2004/dubjusacctg2004.pdf>
- Dubnick, M. & H. G. Frederickson (eds.), (2011). *Accountable Governance: Problems and Promises*, Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
- Duivenboden, H. van, E. van Hout, C. van Montfort & J. Vermaas (red.), (2009). *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Den Haag: LEMMA.

- Duyvendak J. W., G. van der Laan & L. Veldboer (2003). *'Onteigening' in tijden van vraagsturing en accountability; Opstellen over gewenste verhouding tussen bewoners, overheden, instellingen en professionals*. Utrecht: Dr Gradus Hendriks Stichting.
- Duyvendak, J.W. (1997) *Waar blijft de politiek? Essays over paarse politiek maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*, Amsterdam: Boom.
- Duyvendak, J. W. (1999). 'Zeven mythen over de wijkaanpak', in J.W. Duyvendak en R. Hortulanus, *'De gedroomde wijk: Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak'*. (7–27) Utrecht: Forum.
- Duyvendak, J. W. (2003). *Accountability: de trend*, lezing op de conferentie 'beantwoorden en verantwoorden', Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Duyvendak, J. W. (2004). *Een eensgezinde, vooruitstrevende natie: Over de mythe van 'de' individualisering en de toekomst van de sociologie*, Amsterdam: Vossiuspers.
- Duyvendak, J. W. (2006). *De staat en de straat: Beleid, wetenschap en de multiculturele samenleving*, Amsterdam: Boom.
- Duyvendak, J. W. (2011). *The politics of home: Belonging and nostalgia in Western Europe and the United States*, London: Palgrave Macmillan.
- Duyvendak, J. W. (2015). *We leven in 'on-sociologische tijden'*
<http://www.socialevraagstukken.nl/site/2015/07/04/we-leven-in-on-sociologische-tijden/>
- Duyvendak, J. W. & I. de Haan (red.) (1997). *Maakbaarheid: de liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving*, Amsterdam: University Press Amsterdam.
- Duyvendak, J. W. & J. Uitermark (2005). De opbouwwerker als architect van de publieke sfeer, *Beleid en Maatschappij*, 32 (2), 76–89.
- Duyvendak, J. W. & M. Hurenkamp (2004). *Kiezen voor de kudde: Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Duyvendak, J. W., T. Knijn & M. Kremer (eds.). (2006). *Policy, People, and the new professional, De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare in Europe*, Amsterdam.
- Dzur, A. (2008). *Democratic Professionalism: Citizen Participation and the Reconstruction of Professional Ethics, Identity, and Practice*, Pennsylvania State University Press.
- Edelenbos, J. & M. van Buuren (2005). Evaluatie als leerproces: Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. *Bestuurskunde*, 14 (6), 2–12.
- Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review, *The Academy of Management Review*, 14 (1). 57–74.
- Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.
- Eliasoph, N. (1997). "Close to Home": The Work of Avoiding Politics, *Theory and Society*, 26 (5), 605–647.
- Elzacker, W.J. van (2007). *Roles of performance measurement in local government: Explorative case studies in Dutch municipalities*, Sneek: EPM.
- Elster, J. (1983). *Sour Grapes: Studies in the subversion of rationality*, Cambridge: University Press.
- Ende, T. van den & H. Kunneman (2008). Normatieve professionaliteit en normatieve professionalisering: Een pleidooi voor conceptuele verdieping, in: G. Jacobs et al. (red.), *Goed werk, Verkenning van normatieve professionalisering*, (68–87). Amsterdam: SWP.
- Engelen, E. (2000). *Economisch burgerschap in de onderneming: Een oefening in concreet utopisme*, Amsterdam: Thela Thesis..

- Engelen, E. (2005). Zin en onzin van marktwerking, in: M. Hurenkamp & M. Kremer (red.), *Vrijheid verplicht: Over tevredenheid en grenzen van keuzevrijheid*, Amsterdam: Van Gennep.
- Erkkilä, T. (2007). Governance and accountability – a shift in conceptualisation, *Public Administration Quarterly*, 31(1), 1–38.
- Evetts, J. (2010). *Organizational Professionalism: Changes, challenges and opportunities*, Copenhagen DPU paper October 2010, http://www.irspm2010.com/workshops/papers/12_organizational.pdf
- Evetts, J. (2011). Sociological analysis of professionalism: Past, present and future, *Comparative Sociology*, 10 (1). 1– 37.
- Ewijk, H. van (2010). *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd*, Amsterdam: SWP.
- Ewijk, H. van (2013). Conceptuele inleiding: Ontvouwning van normatieve professionalisering, in: H. van Ewijk en H. Kunneman (red.) (2013). *Praktijken van normatieve professionalisering*, Amsterdam: SWP.
- Ewijk, H. van (2014). *Omgaan met sociale complexiteit: Professionals in het sociale domein*, Amsterdam: SWP.
- Fargion, S. (2006). Thinking Professional Social Work: Expertise and Professional Ideologies in Social Workers' Accounts of Their Practice, *Journal of Social Work* 6 (3): 255–273.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*, Cambridge: University Press.
- Fortuin, K. & E. van Marissing (2009). Results – Based Accountability: There is more to it than the right tools, *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 18 (3), 81–97.
- Freidson, E. (1970). *Profession of Medicine: A Study of the Sociology of Applied Knowledge*, Chicago: University of Chicago Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic*, Cambridge: Polity.
- Friedman, M. (2005). *Trying Hard is not Good Enough: How to Produce Measurable Improvements for Customers and Communities*, Trafford Publishing.
- Frieling, M. (2008). *Een goede buur: 'Joint production' als motor voor actief burgerschap in de buurt*, Ridderkerk.
- Frissen, P. (2007). *De staat van verschil: een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P. (2013). *De fatale staat, over de politieke noodzakelijke verzoening met tragiek*, Amsterdam: Van Gennep.
- Fung, A. & E. O. Wright (2003). *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, The real Utopias Project IV*, London: Verso.
- Garland, D. (2001). *Culture of control, Crime and Social Order in Contemporary Society*
- Gay, P. du (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber, organisation, ethics*, London: Sage.
- Gay, P. du (ed.). (2005). *The values of bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Gay, P. du (2008). 'Without Affection or Enthusiasm': Problems of Involvement and Attachment in 'Responsive' Public Management, *Organization*, 15(3), 335–353.
- Geer – Rutten – Rijswijk, E. van der (2008). *Let's reflect on processes: Task uncertainty as a moderator for feedback effectiveness*, Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
- Gemeente Alphen aan de Rijn (2015). *Kaders Uitvoeringsplan herinrichting Maatschappelijk Domein*, Alphen aan den Rijn.
- Geuijen, K. (2011). Samenwerken in publieke netwerken, in: M. Noordegraaf, K. Geuijen en A. Meijer (red.), *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma.

- Gezondheidsraad (2000). *Van implementeren naar leren; Het belang van tweerichtings-verkeer tussen praktijk en wetenschap in de gezondheidszorg*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Gezondheidsraad (2014). *Sociaal werk op solide basis*, Den Haag: Gezondheidsraad.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2000). *Paars De Derde Weg: Over de vernieuwing van de sociaal democratie*, Antwerpen – Baarn: Houtekiet.
- Gilligan, C. (1982). *In a Different Voice Psychological Theory and Women's Development*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Goossensen, A. (red.) m.m.v. A. Baart, A. Bruurs, J. van Dijke, F. van Herwijnen, J. van de Kamp en E. Kuis (2014). *Schetsen van mismatch: Een zorgethische visie op evaluatieonderzoek*, Utrecht: Movisie..
- Goossensen, A., J. van Dijke & A. Baart (2013). Zorgethisch evalueren: Mismatch als sleutel, in: J. Omlo, M. Bool en P. Rensen (red.), *Weten wat werkt, passend evaluatieonderzoek in het sociale domein*, Amsterdam: SWP.
- Graaf, G. de, L. Huberts & R. Smulders (2013). *Publieke waarden, De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Gregory, R. (2007). New Public Management and the ghost of Max Weber: Exorcized or still haunting?, in: T. Christensen, & P. Lægreid, *Transcending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reforms*, 221–240 Hampshire: Ashgate.
- Grit, K. (2000). *De dynamiek van de lokale overheid, Economiseren in Tilburg*, Rapport 00–3 Mei 2000, COELO Rijksuniversiteit Groningen, <http://irs.ub.rug.nl/ppn/241329442>
- Groot, A.D. de (1946). *Het denken van den schaker: Een experimenteel-psychologische studie*, Amsterdam: Noord-Hollandische Uitgevers Maatschappij.
- Groot, A.D. de (1994). *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*. Assen: Van Gorcum.
- Grootegoed, E. (2013). Van claimcultuur naar schaamtecultuur, in: Th. Kampen, I. Verhoeven, L. Verplanke (red.), *De affectieve burgers: Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam: Van Genneep.
- Guba, E.G. & Y.S. Lincoln (1994). Competing paradigms in qualitative research, in: N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (105–117). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Guba, E.G. & Y.S. Lincoln (2008). Pradigmatic controversies, contradictions and emerging confluences, in: N. K. Denzin and Y.S. Lincoln (eds.), *The Landscape of Qualitative Research*, (255–286). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: Sage.
- Gui, B. (2000). Beyond transactions: On the interpersonal dimension of economic reality, *Analns of public and cooperative economics*, 71 (2), 139–169.
- Gunsteren, H. van (1992). *Eigentijds burgerschap*, WRR-publikatie, 's-Gravenhage: SDU.
- Gunsteren, H. van (2006). Leren vertrouwen in de democratie, in: P. Meurs, E. Schrijvers & G. de Vries *Leren in de praktijk, gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, 215–236, Amsterdam: WRR.
- Haan, I. de (1993). *Zelfbestuur en staatsbeheer, het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw*, Amsterdam: AUP.
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1. Handlungsrationalität iund gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

- Hajer, M. & W. Versteeg (2005). Performing Governance Through Networks, *European Political Science*, 4–3:340–347.
- Hajer, M., J. van Tatenhove & C. Laurent (2004). *Nieuwe vormen van Governance*, Bilthoven: RIVM.
- Halachmi, A. (2002). Who gets what, when, and how: Performance measures for accountability? For improved performance? *International Review of Public Administration*, 7 (1). 85–95.
- Halsema F., M. Februari, M. van Kalleveen & D. Terpstra (2013). *Een lastig gesprek – Rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ham, M. & J. van der Meer (2015). *De ondernemende burger: De woelige wereld van lokale initiatieven*, Utrecht: Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.
- Han, B.-C. (2015). *Psychopolitiek, neoliberalisme en de nieuwe machtstechnieken*, Amsterdam: Van Gennep.
- Handy, Ch. (1988). *Understanding Voluntary Organisations: How to Make Them Function Effectively*. Penguin.
- Hart, P. 't & Boin, A. (2011). Leiderschap in publieke organisaties. In M. Noordegraaf, K. Geuijen en A. Meijer (Eds.), *Handboek publiek management* (115–132). Den Haag: Boom Lemma.
- Hartman, C & P. Tops (2005). *Frontlijnsturing, Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Hartman, C. & P. Tops (2009). Dynamiek in de frontlijn, in: Duivenboden, H. van, E. van Hout, C. van Montfort, J. Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Den Haag: Lemma.
- Hassel, D. van, E. Tonkens & M. Hoijsink (2012). Vluchten in bureaucratie; Bureaucratische gehechtheid onder professionals in de jeugdhulpverlening, *Beleid en Maatschappij*, 39 (1), 5–24.
- Haynes, R. B., P.J. Devereaux & G.H. Guyat (2002). Clinical expertise in the era of evidence based medicine and patient choice, *EBM*, 7, 36–38.
- Heijden, J. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne & J. van Zuylen (2007). *Help! Een burgerinitiatief*. Den Haag: InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Heijst, A. van (2005). *Menslievende zorg: Een ethische kijk op professionaliteit*, Kampen: Klement.
- Heijst, A. van (2008). *Iemand zien staan: Zorgethiek over erkenning*, Kampen: Klement.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie, Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: AUP.
- Hendriks, F. (2010). Het hardnekkige poldermodel: Hervormingen, kritieken en duplieken, *Bestuurskunde*, 3, 32–41.
- Hendriks, F. & P. Tops (2006). Everyday Fixers as Local Heroes: A case study of vital interaction in urban governance, *Local Government Studies*, 31 (4), 475–470.
- Hendriks, F., T. van de Wijdeven (redactie), S. Santokhi, M. Bogers, M. Kars, L. de Graaf, T. Metze & M. van der Staak (2014). *Loshouden en meemaken: Over samenredzaamheid en overheidsparticipatie*, Den Haag: Platform31.
- Hendriks, P. (2006). *Kennis aan Banden: De Sociale Organisatie van Wetenschap in een Kennissamenleving*, Nijmegen: RU.
- Herriger, N. (1997). *Empowerment in der Sozialen Arbeit: Eine Einführung*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Herriger, N. (2014). *Empowerment-Landkarte: Diskurse, normative Rahmung, Kritik* <http://www.bpb.de/apuz/180866/empowerment-landkarte?p=all>
- Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Hirschman, A. (1984). Against parsimony: Three easy ways of complicating some categories of economic discourse, *Psychological and sociological foundations*, 74 (2), 89–96.
- Hoggett, P. (2006). Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organizations, *Human Relations*, 59 (2), 175–194.
- Hoggett, P., M. Mayo and C. Miller (2006). Private passions, the public good and public service reform, *Social policy & administration*, 40 (7), 758–773
- Hojtink, M. (2006). Ambivalente professionals, registreren en protocollen hebben ook voordelen, *TSS, Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, 60 (5), 24–27.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons, *Public Administration*, 69 (1), 3–19.
- Hoogerwerf, A. (1995). *Politiek als evenwichtskunst: Dilemma's rond overheid en markt*, Alphen aan den Rijn: Samsom
- H.D. Tjeen Willink.
- Hooghe, M. & D. Houtman (2003). Omstreden instituties: Instellingen in een geïndividualiseerde samenleving, *Sociologische Gids*, 50 (2) 115–130.
- Horstman, K. & R. Houtepen (2008). Van sturen naar leren, in: G. Jacobs et al. (red.), *Goed werk, Verkenning van normatieve professionalisering* (106–125). Amsterdam: SWP.
- Houdt, F. van & W. Schinkel (2013). Het nieuwe contractualisme: Bestuursrationaliteiten op het gebied van criminaliteit aan het begin van de 21^{ste} eeuw, *Sociologie*, 9 (2), 129–150.
- Houwelingen P. van & J. de Hart (2013). Maatschappelijke participatie: Voor en met elkaar, in: M. Cloin (red.), *Met het oog op de tijd, Een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders*, Den Haag: SCP.
- Houwelingen, P. van, A. Boele & P. Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, Den Haag: SCP.
- Huberts, L. & E. van Hout (2011). Goed bestuur: Kiezen of delen? *Bestuurskunde*. 2011 (2), 53–62.
- Hupe, P. & M. Hill (2007). Street-level bureaucracy and public accountability, *Public Administration*, 85 (2), 279–299.
- Hurenkamp, M. (2013). Meer samenleving voor minder geld: De participatiesamenleving is geen strovuur maar een veenbrand die teruggaat tot de jaren zeventig. Ging het maar weer eens over 'demokratisering'. *S & D*, 70 (5), 54–58.
- Hurenkamp, M. & E. Tonkens (2008). *Wat vinden burgers zelf van burgerschap? Burgers aan het woord over binding, loyaliteit en sociale cohesie*, Den Haag: Nicis Institute.
- Hurenkamp, M. & E. Tonkens (2011). *De onbeholpen Samenleving, burgerschap aan het begin van de 21^e eeuw*, Amsterdam: AUP.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens & J.W. Duyvendak (2006). *Wat burgers bezielt: Een onderzoek naar kleinschalige burgerinitiatieven*. Amsterdam/Den Haag: Universiteit van Amsterdam/NICIS Kenniscentrum Grote Steden.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens & J.W. Duyvendak (2011). Citizenship in the Netherlands: locally produced, nationally contested, *Citizenship Studies*, 15 (2), 205–225.
- Hutschemaekers, G., B. Tiemens & A. Smit (2006). *Weg van professionalisering: Paradoxe bewegingen in de geestelijke gezondheidszorg*, Wolfheze: GRIP – De Gelderse Roos.
- Jackson, M. (2009). Responsibility versus accountability in the Friedrich–Finer debate, *Journal of Management History*, 15 (1), 66 – 77.
- Jacobs, G. (2010). *Professionele waarden in kritische dialoog: Omgaan met onzekerheid in educatieve praktijken*, Tilburg: Fontys Hogescholen.

- Jacobs, G. (2013). Conflicting views on professional development. Critical dialogue as a research and intervention method for a masters course in professional education for teachers, *Journal of social intervention: Theory and practice*, 22 (3), 5–22.
- Jansen, Th., G. van den Brink & J. Kole (red.) (2009). *Beroepstrots: Een ongekeerde kracht*, Amsterdam: Boom.
- Jansen, T., G. van den Brink & R. Kneyber (red.) (2012). *Gezagsdragers: De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, Amsterdam: Boom.
- Jessop, B. (2003). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony, in: H.P. Bang (ed.), *Governance as social and political communication*, Manchester: Manchester University Press.
- Jong, M-J de (2011). *Grootmeesters van de sociologie* (vierde druk), Den Haag: Boom Lemma.
- Jordan, B. (2001). Tough Love: Social Work, Social Exclusion and the Third Way, *British Journal of Social Work* 31(4), 527–546.
- Jordan, B. (2007). *Social work and Well-being*, Lyme Regis, Dorset: Russell House Publishing.
- Jordan, B. (2012). Making sense of the 'Big Society': Social work and the moral order, *Journal of Social Work* 12 (6), 630–646.
- Kallinikos, J. (2004). The Social Foundations of the Bureaucratic Order, *Organization*, 11, (1), 13–36.
- Kallinikos, J. (2006). The institution of bureaucracy: Administration, pluralism, democracy, *Economy and Society*, 35 (4), 611 – 627.
- Keltjens, T. (2007). *Priesters, provo's, professionals; 100 jaar welzijnswerk in Maastricht*, Maastricht: Traject.
- Kennedy, J. (2005). Civic Virtues en Democratie, *In de Marge*, 14 (2), 11–17.
- Kennedy, J. (2009). Transparantie kent sterk afnemende meeropbrengsten, in: P.H. Coebergh & E. Cohen, *Grenzen aan transparantie* (130–135). Amsterdam: Atlas Contact.
- Kennepohl, H. (2014). *We zijn nog nooit zo romantisch geweest*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Kleinhans, R., W. Doff, A. Romein & M. van Ham (2015). *Eindrapportage Project Kennisontwikkeling Experiment Bewonersbedrijven*, Delft: TU Delft.
- Klukhuhn, A. (2007). *De geschiedenis van het denken: Filosofie, wetenschap, kunst en cultuur van de Oudheid tot nu*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Kolb, D. (1985). Learning styles inventory, in: A. Lowy & Ph. Wood, *The Power of the 2 2 Matrix*, 267. San Francisco: Kossey Bass.
- Kole, J. (2007). Werkzaam idealisme voor professionals, in: J. Kole & D. de Ruyter (red.). *Werkzame idealen: Ethische reflecties op professionaliteit* (177–193). Assen: Van Gorcum.
- Kole, J. en D. de Ruyter (red.). (2007). *Werkzame idealen: Ethische reflecties op professionaliteit*, Assen: Van Gorcum.
- Korsten A. (2004). *De staat van de dualisering in Eindhoven*, <http://www.vng.nl/praktijkvoorbeelden/DI/2004/183815.pdf>
- Kremer, M. & E. Tonkens (2006). *Authority, trust, knowledge and the public good in disarray*, in: J. W. Duyvendak, T. Knijn and M. Kremer (eds.), *Policy, People, and the new professional: De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare* (122–136). Amsterdam: AUP.
- Kremer, M. & L. Verplanke (2004). *Opbouwwerkers als mondige professionals: De praktijk van accountability, marktwerking en vraaggericht werken op het lokale niveau*, Utrecht: NIZW.
- Kuhry, B. & J. Jonker, m.m.v. M. Ras (2007). *Maten voor gemeenten 2007: Een analyse van de prestaties van de lokale overheid*, Den Haag: SCP.

- Kulberg, J., L. van Noije, E. van den Berg, W. Mensink & M. Igalla (2015). *Betrokken wijken: Ervaringen van bewoners en professionals met wijkverbetering in vier (voormalige) aandachtswijken*, Den Haag: SCP.
- Kunneman, H. (1996). *Van theemutsencultuur naar walkman-ego: Contouren van postmoderne individualiteit*, Amsterdam/Meppel: Boom.
- Kunneman, H. (2009). *Voorbij het dikke-ik: Bouwstenen voor een kritisch humanisme*, Amsterdam: SWP.
- Kunneman, H. (2005). Social Work as Laboratory for Normative Professionalisation, *Social Work and Society*, 3 (2), 191–200
[http://www.socwork.net/Kunneman 2005.pdf](http://www.socwork.net/Kunneman%2005.pdf)
- Kunneman, H. (2015). Slotbeschouwing in: H. van Ewijk & H. Kunneman (red.) (2014). *Praktijken van normatieve professionalisering*, Amsterdam: SWP.
- Kwakman, K. (2003). *Anders leren, beter werken*, Nijmegen: HAN.
- Kwakman, K. (2011). Leren van professionals tijdens de beroepsuitoefening, in: J. Kessels & R. Poell (Ed.) *Handboek human resource development: Organiseren van het leren*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Kwakman, K. & L. Schilder (2004). *Empowerment: Developing professional identity through learning*, paper presented at the international conference Professionals between people and policy, Amsterdam / Utrecht.
- Laan, G. van der (2004). De professional als expert in practice-based evidence, *Sociale Interventie*, 12, (4), 15–16.
- Laan, G. van der (2006). *Maatschappelijk werk als ambacht: Inbedding en belichaming*, Amsterdam.
- Lans, J. van der (2008). *Ontregelen – De herovering van de werkvloer*, Amsterdam: Augustinus.
- Lerner, J. & P. Tetlock (1999). Accounting for the effects of accountability, *Psychological Bulletin*, 125 (2), 255–275.
- Lichterman, P. (1996). *Searching for Political Community: American Activists Reinventing Commitment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lichterman, P. (2006). Social capital or group style? Rescuing Tocqueville's insights on civic engagement, *Theory and Society* 35, 529–563.
- Lindblom, CH. (1959). The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, 19 (2), 79–88.
- Linde, M. van der (2007). *Basisboek geschiedenis sociaal werk in Nederland*, SWP Amsterdam.
- Linders, L. (2010). *De betekenis van nabijheid, Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*, den Haag: SDU.
- Lipsky, M. (2010/1980). *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage.
- Litjens, H. (1953). *Onmaatschappelijke gezinnen, sociologische onderzoek naar de onmaatschappelijkheid te Maastricht*, Assen: Van Gorcum en Comp.
- Loots, J. & P-H. Peeters (2013). *De gemeenteraad heeft geen toekomst, waarom stemmen op 19 maart 2014?*, Eindhoven: Pepijn.
- Lovett, F. (2014) Republicanism, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*
[http://plato.stanford.edu/archives/win2014 /entries/republicanism](http://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/republicanism)
- Lubbe, M., & Larsen, V. (2012). *MKBA Frontlijnteam Heechterp-Schieringen*. Leeuwarden: LPBL.
- Lymbery, M. (2003). Negotiating the Contradictions between Competence and Creativity in Social Work Education, *Journal of Social Work*; 3(1), 99–117.
- MacIntyre, A. (1981, 1984, 2007). *After Virtue: A Study In Moral Theory*, third edition, Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.

- March, J.G. and J.P. Olsen (2006). The logic of appropriateness. In: M. Rein, M. Moran and R.E. Goodin (eds.), *Handbook of Public Policy*. 689–708. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, T H. (1950). *Citizenship and Social Class and other essays*. Cambridge: at the University Press.
- Matthyssen, C. (2005). *Welzijn op de markt van maatschappelijke diensten: De transformatie van de Twern naar een organisatie voor, maatschappelijke diensten in Tilburg*, <http://www.twern.nl/pdf/handboek.pdf>
- McKnight, J. L. (1995). *The Careless Society: Community and Its Counterfeits*, New York: Basic Books.
- Meijer, A. J. and M. A. P. Bovens (2005). Public Accountability in the Information Age, in V. Bekkers and V. Homburg (eds), *The Information Ecology of E-Government* (171–82). Amsterdam: IOS Press,.
- Meinema, T. (2000). *Waar resultaten tellen: Results-Based Accountability in de Verenigde Staten* Utrecht: NIZW.
- Melief, W., M. Flikweert & N. Broenink (2002) “Heeft u er wat aan gehad? Bent u tevreden?” *Clëntenraadpleging met het Sater-systeem in het maatschappelijk werk*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Meurs P. (2006). Verbeter de publieke sector: leer van de goede praktijken. De Volkskrant, 4 februari.
- Meurs, P. (2008). *Sociaal vertrouwen: Een kwestie van durf*, Verwey-Jonker/SER lezing, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Meurs, P. (2014). *Van regeldruk naar passende regels, vertrouwen, veerkracht, verantwoordelijkheid en vrijheid*, Den Haag: Ministerie van VWS.
- Meurs, P., E. Schrijvers & G. de Vries (2006). *Leren van de praktijk: Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam.
- Michielse, H. (1977). *De burger als andragoog, een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk (1848–1972)*, Meppel / Amsterdam: Boom.
- Milikowski, H. (1961). *Lof der onaangepastheid, een studie in sociale aanpassing, niet aanpassing, onmaatschappelijkheid*, Meppel: Boom.
- Mill, J. S. (1909 /1860). *On Liberty*, Harvard Classics Volume 25, P.F. Collier and Son <http://www.constitution.org/jsm/liberty.htm>
- Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2003). *Kabinetsvisie en Actieprogramma ‘Andere Overheid’*, vergaderjaar 2003–2004, 29 362, nr. 1, Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *De Doe-Democratie, Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2014). *Memorie van Toelichting van Wet maatschappelijke ondersteuning 2015*, Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Memorie van toelichting bij de Jeugdwet*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Mintzberg, H. (1993). The pitfalls of strategic planning, *California Management Review*, 36 (1), 32–47.
- Mintzberg, H. (1994). Rethinking strategic planning, part I and II, *Long range planning*, 27 (June), 12–30.
- Mintzberg, H. (1996). Managing Government, Governing Management, *Harvard Business Review*, May–June, 75–83
- Mintzberg, H. (1998). *Mintzberg over Management, de wereld van onze organisaties*, Groningen: Wolters-Noordhoff
- Mol, A. (2006). *De logica van het zorgen: Actieve patiënten en de grenzen van het kiezen*, Amsterdam: Van Gennep.

- Mouffe, Ch. (2000). *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*, Wien: HIS.
- Muehlebach, A. (2011). On affective labor in post-fordist Italy, *Cultural Anthropology*, 26 (1), 59-82.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An ever expanding concept? *Public Administration*, 78 (3), 555-573.
- Nauta, L. (2000). Veranderende ideeën over burgerschap, in: L. Nauta, *Onbehagen in de filosofie*, Amsterdam: Van Gennep.
- Nederland, T, A. Huygen & H. Boutellier (2009). *Governance in de Wmo, Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Newman, J. & E. Tonkens (ed.) (2011). *Participation, Responsibility and Choice: Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*, Amsterdam: AUP.
- Newman, J. & J. Clarke (2009). *Publics, Politics and Power, Remaking the Public in Public Services*, London: Sage Publications.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein: Issues, instituties en instrumenten*, Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M. (2006). Tussen politiek en praktijk. Leren van straten, spreekkamers, en schoolklassen, in: P. Meurs, E. Schrijvers en G. de Vries, *Leren van de praktijk, gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid* (185-215). Amsterdam: WRR.
- Noordegraaf, M. (2007). *From "Pure" to "Hybrid" Professionalism, Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains*, Administration and Society 39 (6), 761-785.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel Bestuur: De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*, inaugurale rede Universiteit Utrecht.
- Noordegraaf, M. (2010). 'Strijd om Professionaliteit': Over de (vermeende) problemen in professionele Publieke dienstverlening, *Bestuurskunde* 2010 (1), 80-87.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid Professionalism and Beyond: (New) Forms of Public Professionalism in Changing Organizational and Societal Contexts, *Journal of Professions and Organization*, 2015 (0), 1-20.
- Noordegraaf, M. & B. de Wit (2013). Van maakbaar naar betekenisvol bestuur: Een achtergrondstudie naar (keten)governance en nieuw publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie, in: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegan, P. de Goede, E. Ijskes & A. Knottnerus (red.) *De staat van toezicht, Sector- en themastudies*, Den Haag / Amsterdam: WRR / AUP.
- Noordegraaf, M. en B. Steijn (red.) (2013). *Professionals under Pressure. Perspectives on professionals and professionalism in public service delivery*. Amsterdam: AUP.
- Noordegraaf, M. en J. Sterrenburg (2009). Administratieve lasten voor publieke professionals: Ficties en feiten, in: Th. Jansen, G. van den Brink & J. Kole (red.). *Beroepstrots, een ongekende kracht* (115-128). Amsterdam: Boom.
- Noordegraaf, M. en T. Abma (2003). Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity, *Public Administration*, 81 (4), 853-871.
- Noordegraaf, M., K. Geuijen en A. Meijer (red.) (2011). *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma.
- Noordegraaf, M., M. van der Steen and M. van twist, (2013). Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work, *Public Administration*, 92 (1), 21-38.
- Noordegraaf, M. (2013). Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services, *Administration and Society*, XX(X) 1-28.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid Professionalism and Beyond: (New) Forms of Public Professionalism in Changing Organizational and Societal Contexts, *Journal of Professions and Organization*, jov002, 1-20.

- Nooteboom, B. (2004). *Innovatie: theorie en beleid*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Nussbaum, M. (2014). *Politieke emoties: Waarom een rechtvaardige samenleving niet zonder liefde kan*, Amsterdam: Ambo/Anthos.
- Olsen, J.P. (1988). Administrative Reform and Theories of Organization, in: C. Campbell and B. Guy Peters (eds): *Organizing Governance: Governing Organizations*. (233–254). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Omlo, J. (2013). Een kansrijke aanpak: Empowerment als denk- en handelingskader, In: H. Deur. van, M. Scholte & A. Sprinkhuizen *Dichterbij. Wegen en overwegen in het sociaal werk*. Bussum: Coutinho.
- Osborne, D. E. & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Ostrom, E. (2000). Crowding out Citizenship, *Scandinavian Political Studies*, 23 (1), 3–16.
- Oude Vrielink, M. & I. Verhoeven (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid, *Beleid en Maatschappij* 38 (4), 377–387.
- Oude Vrielink, M. & T. van de Wijdeven (2011). Ondersteuning in vieren: Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt, *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), 438–455.
- Oude Vrielink, M., H. van der Kolk & P.-J. Klok (2014). *De vormgeving van sociale (wijk)teams: Inrichting, organisatie en vraagstukken*, Den Haag: Platform31.
- Oude Vrielink, M., I. Verhoeven & T. van de Wijdeven, (2013) Meedoen met de overheid? Over de stille beleidspraktijk van de doe-democratie. *Bestuurskunde*, (22) 2–22.
- Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and multi-level governance: More accountability, less democracy? *West European Politics*, 33 (5), 1030–1049.
- Parton, N. & P. O'Byrne (2007). *Social Work, een constructieve benadering*, Houten: Bohn, Stafleu van Loghum.
- Peeters, C., R. Keiser, Ch. Peters & P. Tazelaar (2013). *Bekostigingsmodellen, Modellen, afwegingen en uitdagingen voor gemeenten*, Den Haag: Rijksoverheid, Transitiebureau Wmo.
- Peeters, R. & G. Drosterij (2011). Verantwoordelijke vrijheid: Responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat, *Beleid en Maatschappij*, 38 (2), 179–198.
- Peeters, P.-H & C. Cloïn (2012). *Een journalistieke analyse van de nieuwe mantra in zorg en welzijn*, Eindhoven: Pepijn.
- Pels, D. & A. van Dijk (red.) (2011). Wat is vrijzinnig paternalisme, *Vrijzinnig paternalisme, naar een groen en links beschavingsoffensief*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Peper, B. (1972). *Vorming van welzijnsbeleid, evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*, Meppel: Boom.
- Perrin, B., M.-L. Bemelmans-Videc & J. Lonsdale (2007). How Evaluation and Auditing can help bring accountability into the twenty-first century, in: M.-L. Bemelmans-Videc et al., *Making Accountability Work: Dilemmas for Evaluation and for Audit*, New Brunswick / New Jersey: Transaction Publishers.
- Peters, K. (2006). Impuls voor de lokale democratie? De casus van de Wmo, in: P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries *Leren in de praktijk: Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Amsterdam: WRR.
- Petry, D. (2006). *Onderweg; een trialogische biografie*. Maastricht: St. Onderweg.
- Petry, D. (2011). *Uitbehandeld, maar niet opgegeven*, Amsterdam: Ambo/Anthos.
- Pijnenburg, H.M. (red.) (2010). *Zorgen dat het werkt: Werkzame factoren in de zorg voor jeugd*. Amsterdam: SWP.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University California.

- Polanyi, M. (1962). Tacit Knowing: Its Bearing on Some Problems of Philosophy, *Reviews of Modern Physics*, 34 (4), 601–616.
- Polanyi, M. (1966). *The Tacit Dimension*, New York: Double Day.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, second edition, New York: Oxford University Press.
- Pols, J. (2004). *Good care: Enacting a complex ideal in long-term psychiatry*, Utrecht: Trimbos-instituut.
- Pols, J. (2005). De hulpverlener als leverancier? Professionals en het verantwoorden van goede zorg. *Alert*, 31 (4), 42 – 50.
- Pols, J. (2006). Voorbij dwang en autonomie in de zorg, in: E. Tonkens, J. Uitermark en M. Ham (red.), *Handboek moraliseren, burgerschap en ongedeelde moraal* (23–37). Jaarboek TSS, Amsterdam: Van Gennep.
- Pols, J. (2013). Relationeel burgerschap voor ongelijke burgers, in: E. Tonkens en M. de Wilde (red.) *Als meedoen pijn doet, affectief burgerschap in de wijk* (63–83). Amsterdam: Van Gennep.
- Power, M. (1994). *The audit explosion*, London: Demos.
- Power, M. (1999). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2003). Evaluating the audit explosion, *Law and Policy*, 25 (3), 185 – 202.
- Power, M. (2003). Auditing and the production of legitimacy, *Accounting, Organizations and Society*, 28 (2003) 379–394.
- Putnam, R. (1995). Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America, *Political Science and Politics*, 28 (4), 664–683.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*, New York: Simon and Schuster Paperbacks.
- Putnam, R. D. (2007). E Pluribus Unum: Diversity and community in the twenty-first century. The 2006 Johan Skytte prize lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137–174.
- Putters, K. (2013). *De Verzorgingsstad: Tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving*, Amsterdam: Centrum voor lokaal bestuur.
- Putters, K. (2014). *Rijk geschakeerd: Op weg naar de participatiesamenleving*, Den Haag: SCP.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2007). *Passend bewijs. Ethische vragen bij het gebruik van evidence in het zorgbeleid*. Signalering ethiek en gezondheid 2007/4. Den Haag: Centrum voor ethiek en gezondheid.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: Rob.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006). *Verschil maken, eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, Amsterdam: SWP.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). *Stem geven aan verankering: Over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening*, Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtrekken is vooruitzien; Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Den Haag: RMO.
- Rawls, J. (1997). The Idea of Public Reason Revisited, *The University of Chicago Law Review*, 64 (3), 765–807.
- Rutte, M. & Samsom, D. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA. 29 oktober 2012*. Regeerakkoord voor de periode 2012 – 2015.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>

- Regenmortel, T. (2009). Empowerment als uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg, *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 18 (4), 22–42.
- Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (2012). *Aansturing welzijnsinstellingen, Bestuurlijk rapport*, www.rekenkamer.amsterdam.nl
- Rekenkamercommissie Enschede (2004). *Doeltreffendheid en doelmatigheid van het welzijnswerk in Enschede: Eindrapport van de rekenkamercommissie Enschede*, <http://www.enschede.nl/gemeente/politiekbesluit/rekenkamer/Afgerond/Welzijnswerk/>
- Rijn, R. van & M. van Twist (2009a). Verantwoorde vernieuwing? Innovatie van publieke verantwoording, in: M. Bovens en Th. Schillemans (red.). *Handboek publieke verantwoording* (255–274). Den Haag: Lemma.
- Rijn, R. van & M. van Twist (2009b). Schuiven bij verantwoording, *Overheidsmanagement*, 22 (6), 28–30.
- Roberts, J. (2001). Trust and control in Anglo-American systems of corporate governance: The individualizing and socializing effects of processes of accountability, *Human Relations* 54 (12), 1547–1572.
- Roberts, J. (2009). No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for ‘intelligent’ accountability, *Accounting, Organizations and Society*, 34 (8), 957–970.
- Roberts, J. & R. Scapens (1985). Accounting systems and systems of accountability—understanding accounting practices in their organizational contexts, *Accounting, Organizations and Society*, 10, 443–456.
- Robertson, D. (2002), *The Routledge Dictionary of Politics*, London: Routledge.
- Roebroek, J. (2005). De respectvolle samenleving: Solidariteit en andere waarden, in: E. de Jong en M. Buijssen (red.), *Solidariteit onder druk, over de grens tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Valkhof Pers.
- Roorda, C., M. Verhagen, D. Loorbach & F. van Steenberghe (2015). *Doe–democratie: Niche, visie of hype?* Rotterdam: DRIFT, Erasmus Universiteit.
- Rorty, R. (1979). *Philosophy and the Mirror of Nature*. Princeton: Princeton University Press
- Rosanvallon, P. (2012). *Democratie en tegendemocratie*, Amsterdam: Boom.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter–Democracy, politics in an age of distrust*, Cambridge: University Press.
- Rutten, W., L. Sterrenberg & W. Vos (2014). *Alleen cijfers meten is niet genoeg: Hoe uitvoerders, wethouders en gemeenteraden samen prestaties kunnen meten in het sociale domein*, Den Haag: Platform31.
- Sackett, D., W. Rosenberg, J. Gray, R. Haynes & W. Richardson (1996). Evidence based medicine: What it is and what it isn’t. *British Medical Journal*, 312, 71–72.
- Sandel A. (2015). *Ruimte voor vooroordelen, Pleidooi voor betrokken denken*, Utrecht: Ten Have.
- Schilder, L. (2013). *Leren dat maatschappelijk werkt: Het versterken van de beroepsidentiteit van de maatschappelijk werker door middel van leerprocessen op en rond de werkplek*, Delft: Eburon.
- Schillemans, Th. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht: Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Lemma.
- Schillemans, Th. (2008). Regelruimte, Over de logica van verkoking en alternatieven voor ontkoking, in: RMO, *De ontkoking voorbij, Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam: SWP.
- Schillemans, Th., M. Bovens en S. le Cointre (2011). Publieke managers en publieke verantwoording, in: M. Noordegraaf, K. Geuijen en A. Meijer (red.). *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma.

- Schinkel, W. (2012). Van bestuur naar zelfbestuur: Overheid, burger en zelforganisatie, in: *Essays toekomst van de stad*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Schinkel, W. & F. van Houdt (2010). Besturen doorvrijheid: Neoliberaal communitarisme en de verantwoordelijke burger, *Bestuurskunde* 2010 (2), 12–21.
- Schmidt, H. & H. Boshuizen (1993). On Acquiring Expertise in Medicine, *Educational Psychology Review*, 5 (3), 205–221.
- Scholtes, H. (2012). *Transparantie, icoon van een dolende overheid*, Den Haag: Textera.
- Schön, D. (1983). *The reflective Practitioner. How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Schön, D. (1987). *Educating the reflective practitioner*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Schön, D. (2001). The Crisis of Professional Knowledge and the Pursuit of an Epistemology of Practice Competence, in: J. Raven and J. Stephenson (eds), *the Learning Society* (185–207). New York: Peter Lang, retrieved from: <http://www.heacademy.ac.uk/>
- Schout, G. (2007). *Zorgvermijding en zorgverlamming: Een onderzoek naar competentieontwikkeling in de openbare geestelijke gezondheidszorg*. Amsterdam: SWP.
- Schudson, M. (2006). The Varieties of Civic Experience, *Citizenship Studies*, Vol. 10, No. 5, 591–606, November 2006.
- Schuyt, C. (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden / Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Schuyt, K. (2006a). *Democratische deugden: Groepstegenstellingen en sociale integratie*, Leiden: LUP.
- Schuyt, K. (2006b). *Steunberen van de samenleving, sociologische essays*, Amsterdam: AUP.
- Schuyt, K. (2013). *Noden en wensen, de verzorgingsstaat als een historisch fenomeen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven/ London: Yale U.P.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*, London: Penguin-Allen Lane.
- Sennett, R. (2003). *Respect in een tijd van sociale ongelijkheid*, Amsterdam: Byblos.
- Sennett, R. (2006 /1998). *Der flexible Mensch (The corrosion of character)*, Berlin: Berlin Verlag.
- Sennett, R. (2006). *The culture of the new capitalism*, New Haven and London: Yale University Press.
- Sennett, R. (2008). *De ambachtsman, de mens als maker*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Sennett, R. (2008/1980). *Autorität*, Berlin: BTV.
- Sennett, R. (2012a). *Together: The rituals, pleasures and politics of cooperation*, New Haven and London: Yale University Press.
- Sennett, R. (2012b). The virtue of informality, *Boston Review*, <http://www.bostonreview.net/forum-sandel-sennett-markets-morals>
- Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning, *Organization Science*, 2 (1).
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability, *Accounting Organisations and Society*, 20, 219–237.
- Sloccock, C., R. Hayes & D. Harker, (2015). *Whose Society? The Final Big Society Audit*, Civil Exchange.
- Sociaal en Cultureel Rapport 2012. *Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, V. Veldheer, J.-J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.), Den Haag: SCP.
- Spierts, M. (2014). *De stille krachten van de verzorgingsstaat: Geschiedenis en toekomst van sociaal-culturele professionals*, Amsterdam: Van Gennep.

- Sprinkhuizen, A. en M. Scholte, (2012). *De sociale kwestie hervat: de Wmo en sociaal werk in transitie*, Houten: Bohn, Stafleu van Loghum.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse M. Hajer, O-J. van Gerwen & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, Den Haag: NSoB.
- Steyaert, J. (1996). *In de ban van het getal*, <http://www.steyaert.org/jan/proefschrift/Hoofdstuk2.html>
- Steyaert, J. (2013). Van inspirerende naar cynische verzorgingsstaat: Nederland in transitie, *POE Alert*, 39 (5), 36–39
- Steyaert, J. & T. van den Biggelaar (2008). *Eigentijds verantwoorden in de sociale sector: van zakelijker naar beter*, Eindhoven: Fontys Hogescholen.
- Stokkom, B. van (2010). *Wat een hufter: Ergerenis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verzuiving*, Amsterdam: Boom.
- Stoll, L., R. Bolam, A. McMahon, M. Wallace & S. Thomas, (2006). Professional learning communities: a review of the literature, *Journal of Educational Change*, 7(4), 221–258
- Strøme, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies, *European Journal of Political Research* 37, 261–289.
- Swierstra, T. & E. Tonkens (2007). Autonomie door zelfspot: Basis voor een gelouterd idealisme, in: E. Wit e.a., *De autonome mens. Nieuwe visies op gemeenschappelijkheid* (148–162). Nijmegen: SUN,.
- Swierstra, T. & E. Tonkens (2008). *De beste de baas? Prestatie, respect en solidariteit in een meritocratie*, Amsterdam: AUP.
- Swierstra, T. & E. Tonkens (2011). Vrijzinnig paternalisme is openlijk paternalisme, in: D. Pels en A. van Dijk (red.), *Vrijzinnig paternalisme, naar een groen en links beschavingsoffensief*, 33–47, Amsterdam: Bert Bakker.
- Swierstra, T. & E. Tonkens (2013). Mijndeugden en onze deugden verlangen naar nederigheid, dienstbaarheid en gehoorzaamheid, *Krisis*, 2013 (2), 120–125.
- Terpstra, M. (2002). *Omstreden besluiten: Filosofische aspecten van het besturen*, Amsterdam: SUN.
- Thiel, S. van & F. Leeuw (2002). The performance paradox in the public sector, *Public Performance & Management Review*, 25 (3), 267–281.
- Thijn, E. van & T. Cardoso Ribeiro (2004). *De Informatieparadox*. Utrecht: Lemma.
- Titchen, A. (2003). Critical companionship: Part 1. *Nursing standard (Royal College of Nursing (Great Britain))*, 18 (9), 33.
- Tjong Tjin Tai, T (2007). *Zorgplichten en zorgethiek*, Deventer: Kluwer.
- Tocqueville, A. de (1998/1835). *Democracy in America*, Hertfordshire: Woodworth Editions Limited.
- Tollenaar, A. (2014). ICT en de uitdagingen voor de menselijke maat, in: Marseille, A. T. & Van der Velden, L. (eds.), *Verdient vertrouwen, vertrouwen verdiend: Visies op geschilbeslechting door de overheid* (120–129). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tongeren, P. van (2003). *Deugdelijk leven, een inleiding in de deugdenethiek*, Amsterdam: Boom/Sun.
- Tongeren, P. van (2012). *Leven is een kunst: Over morele ervaring, deugdenethiek en levenskunst*, Zoetermeer: Klement, Pelckmans.
- Tonkens, E. (1999). *Het zelfontplooiingsregime: de actualiteit van Dennendal en de jaren zestig*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Tonkens, E. (2003 / 2008a). *Mondige burgers, getemde professionals: Marktwerving en professionaliteit in de publieke sector*, (volledig herziene en uitgebreide 4e druk), Amsterdam: Van Gennep.
- Tonkens, E. (2006a). *De bal bij de burger. Burgerschap in een pluriforme dynamische samenleving*, Amsterdam: Vossiuspers

- Tonkens, E. (2006b). Het democratische tekort van vraagsturing, in *B en M, tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 33 (3), 185–195.
- Tonkens, E. (2006c). Als je het doet, doe het dan goed: Modern moraliseren voor beginners, in: E. Tonkens, J. Uitermark en M. Ham (red.). *Handboek Moraliseren. Burgerschap en ongedeelde moraal*. Amsterdam: Van Gennep.
- Tonkens, E. (2007). Uitnodigende overheid komt eraan, *TSS, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 61 (6), 12–15.
- Tonkens, E. (2008). Herwaardering voor professionals, maar hoe? Rob-lezing, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen: Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: SUN – Trancity.
- Tonkens, E. (2011). The embrace of responsibility, citizenship and governance of social care in the Netherlands, in: J. Newman and E. Tonkens (ed.). *Participation, Responsibility and Choice: Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*, Amsterdam: AUP.
- Tonkens, E. (2013). Jeugdoverlast, De strijd om machten gezag in Kanaleneiland, in: E. Tonkens & M. de Wilde (red.). *Als meedoen pijn doet: Affectief burgerschap in de wijk*, (171–188). Amsterdam: Van Gennep.
- Tonkens, E. (2014a). *De participatiesamenleving inhumanaan?*, Socrateslezing 2014, Humanistisch Verbond
<http://www.humanistischverbond.nl/nieuws/de-participatiesamenleving-inhumanaan>
- Tonkens, E. (2014b). Herover de participatiesamenleving: De participatiesamenleving heeft ten onrechte een rechtse klank. Participatie is een links ideaal. Zes pijlers voor een sociaaldemocratisch program, *S & D* 71 (1), 85–95.
- Tonkens, E. en I. Verhoeven (2010). Conclusie: brave burgers: gezocht en gevonden. In I. Verhoeven en M. Ham (Eds.), *Brave burgers gezocht: De grenzen van de activerende overheid* (259–268). Amsterdam: Van Gennep.
- Tonkens, E. en I. Verhoeven (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid: Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*, Amsterdam: UvA /Stichting Actief burgerschap.
- Tonkens, E. en I. Verhoeven (2013). Op zoek naar het maatschappelijk walhalla, *Christen Democratische Verkenningen* / Lente 2013, 60–69.
- Tonkens, E. en M. de Wilde (red.) (2013). *Als meedoen pijn doet: Affectief burgerschap in de wijk*, Amsterdam: Van Gennep.
- Tonkens, E. en T. Swierstra (2006). Autonomie door zelfspot, in: E. Wit (redactie), *De autonome mens: Nieuwe visies op gemeenschappelijkheid*, Amsterdam: Sun.
- Tonkens, E. en T. Swierstra (2008). Meetlust: de wil tot meten, in: T. Swierstra, E. Tonkens, *De beste de baas? Prestatie, respect en solidariteit in een meritocratie* (119–148). Amsterdam: AUP.
- Tonkens, E., C. Bröer, N. van Sambeek en D. van Hassel (2013). Pretenders and performers: Professional responses to the commodification of health care, *Social Theory & Health*, 11 (4). 1–20.
- Tonkens, E., J. Uitermark en M. Ham (red.). (2006). *Handboek Moraliseren. Burgerschap en ongedeelde moraal*. Jaarboek TSS, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken. Amsterdam: Van Gennep.
- Tonkens, E., J. van den Broeke en M. Hoijtink (2008). *Op zoek naar weerkaatst plezier: Samenwerking tussen mantelzorgers, vrijwilligers, professionals en cliënten in de multiculturele stad*, Den Haag: Nicis.

- Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp & J. Schmidt (2015). *Montessori-democratie: Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek* Amsterdam: AUP.
- Tops P.W. & S. Zouridis (2000). *Burgers en overheidscommunicatie*, Centrum voor recht, bestuur en informatisering Katholieke Universiteit Brabant.
- Transitiebureau Wmo (2014). *Informatiekaart bestuurlijk aanbesteden*, Rijksoverheid www.invoeringWmo.nl
- Transitiecommissie Sociaal Domein (2015). *Derde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein: "Mogelijk maken wat nodig is"*, Den Haag: Ministerie BZK.
- Transitiecommissie Sociaal Domein (2016). *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont? Essays over de relatie tussen burger en bestuur*. Den Haag: Ministerie BZK.
- Trappenburg, M. (2008). *Genoeg is genoeg: Over gezondheidszorg en democratie*, Amsterdam: AUP.
- Trommel, W.A. (2009). *Gulzig bestuur*. Den Haag: Lemma.
- Trommel, W. (2010). De activerende staat: In de schemerzone tussen verheffen en vernederen, in: I. Verhoeven en M. Ham (red.). *Brave burgers gezocht, de grenzen van de activerende overheid*, (241–258). Amsterdam: Van Gennep.
- Tronto, J. (2010). Creating Caring Institutions: Politics, Plurality, and Purpose, *Ethics and Social Welfare*, 4:2, 158–171, DOI: 10.1080/17496535.2010.484259
- Twist, M. van & W. Verheul (2009). *Bijvangst van beleid: Over ongezoekte opbrengsten van de wijkenaanpak*, Den Haag: NSOB, <http://cdn.ikregeer.nl/pdf/blg-19014.pdf>
- Uitermark, J. (2012). De zelforganiserende stad, in: *Essays toekomst van de stad*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Uitermark, J. & J.W. Duyvendak (2006). *Een gezellig beschavingsoffensief: Aanbevelingen voor Mensen Maken de Stad*. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam.
- Velde, H. te (2010). *Van regentenmentaliteit tot populisme: politieke tradities in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Veldheer, V. (2001). Domeinen van particulier initiatief en overheidsbemoeienis, in: A. Burger en P. Dekker (red.) *Noch markt, noch staat: de Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Den Haag: SCP.
- Verba, Brady and Schlozman (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press.
- Verhoeven I. en E. Tonkens (2013). Wat de overheid van burgers wil: de framing van de veranderende verzorgingsstaat in Nederland en Engeland, in: Th. Kampen, I. Verhoeven en L. Verplanke (red.) *De affectieve burger, hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam: Van Gennep.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid, een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*, Amsterdam: Aksant
- Verhoeven, I. en M. Ham (red.) (2010). *Brave burgers gezocht: De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: Van Gennep.
- Vlaar, P., M. Kluft & S. Liefhebber (2013). *Competenties Maatschappelijke Ondersteuning, in de branche Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening*, Utrecht: Movisie.
- Vliet, K. van, N. Boonstra & A. Huygen (2005). *Welzijn in dialoog: Kaders voor welzijn in Delfshaven*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Vorstenbosch, J. (2005). *Zorg, een filosofische analyse*, Amsterdam: Nieuwezijds.
- Vorstenbosch, J. (2007). Fortune, fame en fairness: Idealen van de professionele sportbeoefenaar, in: J. Kole & D. de Ruyter (red.). *Werkzame idealen: Ethische reflecties op professionaliteit* (165–176). Assen: Van Gorcum.

- Vosman, F. en A. Baart (2008). *Aannemelijke zorg: Over het uitkleden en verdringen van praktische wijsheid in de gezondheidszorg*, Den Haag: Lemma..
- Vosselman, E. (2013). Accounting, accountability and virtue ethics in public sector organizations: Toward a duality between instrumental accountability and relational response-ability, *Administration & Society* 201X, XX(X) (1), 26.
- Vosselman, E. & J. van der Meer-Kooistra (2009). Accountability for control and trust building interfirm relationships, *Accountability, Organizations and Society*, 34 (2), 267–283.
- Vries, M. de (2005). *De ontmythologisering van het openbaar bestuur*, inaugurele rede, Nijmegen: Radboud Universiteit, <http://webdoc.ubn.ru.nl/mono/v/vriesmde/ontmvaheo.pdf>
- Vuijsje, H. (1977). *Nieuwe vrijgestelden: De opkomst van het spijskerpakkenproletariaat*, Baarn: Anthos.
- Waals, J. van der (2011). Van ‘manager-gestuurd’ naar ‘medewerker-gestuurd’ opleiden en leren, in: J. Kessels, R. Poell (Red.), *Handboek human resource development* (162–178). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Weber, M. (2012). *Wetenschap als beroep, politiek als beroep*, Nijmegen: Vantilt.
- Weber, M. (1922). *Grundriß der Sozialökonomik, III. Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.
- Webster-Wright, A. (2009). Reframing professional development through understanding authentic professional learning, *Review of Educational Research*, 79 (2), 702–739.
- Weers, A. van (1990). *Publieke Verantwoording*, Delft: Eburon.
- Weggeman, M. (2007). *Leiding geven aan professionals? Niet doen!, over kenniswerker, vakmanschap en innovatie*, Schiedam: Scriptum.
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.
- Wenger, E. (2010). Communities of practice and social learning systems: The career of a concept, in: C. Blackmore (ed.), *Social learning systems and communities of practice*, (179–199). London: Springer.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Vossius Pers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen: Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Rapporten aan de regering nr. 76, Amsterdam: AUP.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: AUP.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam: AUP.
- Widdershoven, G. (2002). Regie over eigen leven: Een zorgethisch perspectief, *Ethiek & Maatschappij*, 6 (24 · 2), 24–30.
- Wieles, J. (2009). Verantwoording over financiën en rechtmatigheid, in: M. Bovens & Th. Schillemans (red.). *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Lemma, 35–54.
- Wiendels, M., M. Schulz & A. Jansen (2004). *Doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies in het welzijnswerk*, Utrecht: Berenschot.
<http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/kcgs/bulk/praktijk/2005/1/246529.pdf>
- Wijdeven, T. van de & F. Hendriks (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag: Nicis Institute.
- Wijdeven, T. van de, E. Cornelissen, P. Tops & F. Hendriks (2006). *Een kwestie van doen? Vitale coalities rond leefbaarheid in steden*, Rotterdam: SEV.

- Wijdeven, T. van de, L. de Graaf & F. Hendriks (2013). *Actief burgerschap: Lijnen in de literatuur*, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University.
- Wilde, M. de (2013). Diepgaande gezelligheid: De alledaagse politiek van burgerschap in Slotermeer, in: E. Tonkens en M. de Wilde (red.) *Als meedoen pijn doet: Affectief burgerschap in de wijk*, Amsterdam: Van Gennep.
- Witman, Y. (2007). *De medicus maatgevend: Over leiderschap en habitus*, Assen: Van Gorcum.
- Witteveen, W. (2014). *De wet als kunstwerk: Een andere filosofie van her recht*, Amsterdam: Boom.
- Woerkom, M. van (2003). *Critical reflection at work: Bridging individual and organisational learning*, Enschede: Universiteit Twente.
- Woerkom, M. van (2011). Kritische reflectie als rationalistisch ideaal, in: J. Kessels & R. Poell (Red.), *Handboek human resource development*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Woestenberg, I. (2001). *Sturen op maatschappelijke effecten: Onderzoek naar de kwaliteit van het instrument voor effectsturing bij de gemeente Tilburg*, <http://preview.kcgs.hippo10.internetland.nl/binaries/kcgs/bulk/onderzoek/2001/7/97444.pdf>
- Wolf, P.J. & Hassel, B.C. (2001). Effectiveness and Accountability (Part 1 and 2). In: Finn, C. E., Rotherham, A.J., and Hokanson, C.R., (eds.), *Rethinking Special Education for a New Century* (53–75 and 309–333). Washington, DC.: Thomas B. Fordham Foundation,.
- Wijgerden, N. van, en H. Goepfert, (2009). *Niet gemeten, niet gedaan*, Utrecht: Movisie
- Yperen, T. van & J. W. Veerman (red.) (2008). *Zicht op Effectiviteit: Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*, Delft: Eburo.

Bijlage A: Vragenlijst

Algemene gegevens

In dit gedeelte word je gevraagd een aantal vragen te beantwoorden met betrekking tot enkele persoonlijke gegevens en met betrekking tot je functie.

1.	In welk jaar ben je geboren?	
2.	Ben je een vrouw of een man?	
3.	Hoe lang ben je werkzaam in het welzijnswerk? (dit jaar meegerekend)	
4.	Wat is je hoogste opleiding?	
5.	Voor hoeveel uren ben je aangesteld?	
6.	Wat is de officiële benaming van je functie?	
7.	Hoe wil je zelf je beroep benoemen?	
8.	Wat zijn je belangrijkste taken?	
	-	
	-	
	-	
	-	
	-	

Kenmerken van het werk

Onderstaande vragen hebben betrekking op een groot aantal kenmerken die verwijzen naar de complexiteit van uw werk. Wil je voor elke vraag aangeven in welke mate deze in uw werk van toepassing is? Geef daartoe een cijfer van 1 - 4.

1.	2.	3.	4.
(bijna) nooit	soms	vaak	(bijna) altijd

1.	Is je werk gevarieerd?	
2.	Is je werk emotioneel zwaar?	
3.	Moet je in je werk telkens dezelfde dingen doen?	
4.	Leer je nieuwe dingen in je werk?	
5.	Heb je <u>te</u> veel werk te doen?	
6.	Word je in je werk geconfronteerd met dingen die je persoonlijk raken?	
7.	Is voor je werk creativiteit vereist?	
8.	Biedt je baan mogelijkheden voor persoonlijke groei en ontwikkeling?	
9.	Moet je extra hard werken om iets af te krijgen?	
10.	Moet je erg snel werken?	
11.	Werk je onder tijdsdruk?	
12.	Biedt je baan je mogelijkheden voor zelfstandig denken en doen?	
13.	Kun je je werk op je gemak doen?	
14.	Moet je voor jouw werk anderen kunnen overtuigen of overredenen?	
15.	Doet je werk voldoende beroep op al je vaardigheden en capaciteiten?	
16.	Zou je het kalmer aan willen doen in je werk?	

Kritisch reflectief werkgedrag²⁶

	1. (bijna) nooit	2. soms	3. Vaak	4. (bijna) altijd
Reflectief werken	1. Ik bezin me op de manier waarop ik mijn werk doe			
	2. Ik denk na over de communicatie met collega's			
	3. Ik kan moeilijk aangeven wat ik het afgelopen jaar geleerd heb			
	4. Ik sta stil bij wat ik belangrijk vind in mijn werk			
	5. Ik vergelijk mijn organisatie met soortgelijke organisaties			
	6. Ik vergelijk mijn functioneren met hoe ik een jaar geleden functioneerde			
	7. Ik denk na over wat ik het afgelopen jaar niet goed heb gedaan			
	8. Ik vergelijk mijn functioneren met dat van mijn collega's			
Feedback vragen	1. Ik bespreek met collega's hoe ik me ontwikkeld heb			
	2. Ik bespreek met collega's waarom je dit werk niet altijd volgens de regels kan doen			
	3. Als ik vind dat ik mijn werk niet goed heb gedaan dan bespreek ik dit met collega's			
	4. Als ik vind dat ik mijn werk slecht heb gedaan dan bespreek ik dit met mijn leidinggevende			
	5. Ik vraag mijn leidinggevende om feedback			
	6. Ik vraag mijn collega's om feedback			
	7. Ik vraag mijn klanten (intern en extern) wat zij van mijn diensten of producten vinden			
	8. Ik bespreek met mijn collega's wat ik belangrijk vind in mijn werk			
	9. Ik nodig collega's uit om mijn werk kritisch te beoordelen			
	10. Ik bespreek met mijn collega's onze criteria voor goed functioneren			
Kritisch mening delen	1. Ik kom met ideeën hoe zaken hier anders geregeld kunnen worden			
	2. Ik doe mijn leidinggevende suggesties voor een andere manier van werken			
	3. Ik geef mijn mening over de gang van zaken op het werk			
	4. Ik stel het beleid van deze organisatie ter discussie			
	5. Ik stel mijn leidinggevende kritische vragen over het functioneren van deze organisatie			
	6. Ik doe mijn collega's suggesties voor een andere manier van werken			
Kenniss delen	1. Ik vind dat ik het recht heb om mijn kennis voor me zelf te houden			
	2. Het heeft voordelen om je kennis niet met anderen te delen			
	3. Ik vind het leuk om collega's te helpen			
	4. Ik vind het vervelend als anderen hun voordeel doen met mijn kennis			
	5. Ik vind het leuk om mijn kennis met anderen te delen			

²⁶ Deze vragen zijn met toestemming overgenomen van Van Woerkom (2003). *Critical reflection at work: Bridging individual and organisational learning.*

Bijlagen

	1. (bijna) nooit	2. Soms	3. vaak	4. (bijna) altijd
Uitdagen van groepsdenken	1. Als iedereen het op het werk met elkaar eens is blijf ik kritisch			
	2. Als ik het oneens met de manier waarop een collega zijn werk doet, dan zwijg ik			
	3. Ik zal niet snel kritiek uiten op mijn collega's of leidinggevende			
	4. Als ik het oneens ben met de werkwijze van een collega dan zeg ik dat.			
	5. Als ik het als enige oneens ben met de rest dan houd ik mijn mond maar			
	6. Als ik het op het werk ergens mee oneens ben, vind ik dit moeilijk om te zeggen			
Experi-menteren	1. Ik werk graag volgens beproefde ideeën of methodes			
	2. Ik voel me prettig als mijn werk volgens een vaste routine verloopt			
	3. Ik wijk niet graag af van de voorgeschreven werkwijze			
	4. Ik probeer graag dingen uit, ook al leidt het soms nergens toe			
	5. Ik experimenteer met andere manieren van werken			
	6. Ik probeer nieuwe manieren van werken uit.			
Leren van fouten	1. Als ik iets niet weet wat ik wel zou moeten weten dan probeer ik dat te verbergen			
	2. Ik vind het niet erg om fouten te maken			
	3. Als ik iets niet goed heb gedaan dan hou ik dat het liefste een beetje stil			
	4. Als mensen op het werk zien dat ik iets verkeerd doe dan heb ik het gevoel dat ik af ga			
	5. Als ik een fout heb gemaakt dan kan ik mezelf dat slecht vergeven			
	6. Als ik iets niet goed heb gedaan dan vergeet ik dat het liefst zo snel mogelijk			
	7. Ik raak uit het veld geslagen als ik iets fout heb gedaan			
Loopbaan-bewustzijn	1. Ik ben bewust met m'n loopbaan bezig			
	2. Ik vind het belangrijk om een baan te hebben waarin ik me kan ontplooien			
	3. Ik denk na over wat voor werk ik over vijf jaar graag zou willen doen			
	4. Ik hou me bezig met mijn loopbaanontwikkeling			
Beroeps-identiteit	1. Voor mijn meningsvorming oriënteer ik me ook op beroepsgenoten buiten deze organisatie			
	2. Voor mijn meningsvorming is vakliteratuur een belangrijke bron			
	3. Ik voel me lid van een bijzondere beroepsgroep			
	4. De belangen van de mensen voor wie ik werk zijn voor mij een hoog goed			
	5. In mijn werk met individuen en groepen denk ik vaak na over rechtvaardigheid			
	6. Ik voel me verbonden met de mensen voor wie ik werk			
	7. Vanuit mijn beroep heb ik nadrukkelijke opvattingen over maatschappelijke verhoudingen			
	8. Ik heb contacten met vakgenoten buiten deze organisatie			

Autonomie, competentie en verbondenheid

1. (bijna) nooit	2. soms	3. vaak	4. (bijna) altijd
---------------------	------------	------------	----------------------

Autonomie	1. Ik heb het gevoel dat ik zelf kan bepalen op welke manier ik mijn werk doe	
	2. Ik voel me op mijn werk vrij om mijn ideeën en meningen naar voren te brengen	
	3. Ik kan mezelf zijn in mijn werk	
	4. Ik stel zelf prioriteiten in mijn werk	
	5. Ik beslis zelf hoeveel tijd ik aan een activiteit besteed	
	6. Ik kan mijn werk zelf plannen	
Competentie	1. Ik voel me weinig competent in mijn werk	
	2. Ik heb in mijn werk interessante nieuwe vaardigheden kunnen leren	
	3. Ik krijg in mijn baan weinig gelegenheid om te laten zien wat ik kan	
	4. Ik heb het gevoel dat het me lukt moeilijke dingen goed te doen	
	5. Ik heb het gevoel dat ik uitdagingen in het werk goed aan kan	
Verbondenheid collega's	1. Ik mag de mensen met wie ik werk graag	
	2. Ik kan goed opschieten met mijn collega's	
	3. Ik heb het gevoel dat ik een band heb met mijn collega's	
	4. Ik kan bij problemen op mijn collega's terugvallen	
Verbondenheid leidinggevende	1. Ik word gewaardeerd door mijn leidinggevende	
	2. Mijn leidinggevende staat open voor wat ik te zeggen heb	
	3. Bij problemen in mijn werk vertrouw ik op mijn leidinggevende	
	4. Mijn leidinggevende zorgt voor een goede sfeer onder collega's	
Verbondenheid met klanten	1. Ik voel me verbonden met de mensen met /voor wie ik werk	
	2. Ik kan goed opschieten met de mensen met wie ik werk	
	3. Ik heb het gevoel dat ik gewaardeerd word door mijn klanten	

Werkbeleving

1. (bijna) nooit	2. soms	3. vaak	4. (bijna) altijd
---------------------	------------	------------	----------------------

1.	Aan het einde van een werkdag voel ik me leeg	
2.	Wanneer ik heel intensief aan het werk ben, voel ik me gelukkig	
3.	Ik heb in deze baan veel waardevolle dingen bereikt	
4.	Ik heb het gevoel dat ik goed ben in dit vak	
5.	De hele dag met mensen werken vormt een zware belasting voor mij	
6.	Ik voel me mentaal uitgeput door mijn werk	
7.	Ik weet de problemen in mijn werk adequaat op te lossen	
8.	Als ik na een dag werken op mijn werk terug kijk, heb ik een voldaan gevoel	
9.	Ik kan in mijn werk opgaan	
10.	Ik moet snel werken om mijn werk af te krijgen	
11.	Ik heb het gevoel dat mijn werk ertoe doet	
12.	Ik doe mijn werk met plezier	

Participatie

1. (bijna) nooit	2. soms	3. vaak	4. (bijna) altijd
---------------------	------------	------------	----------------------

1.	Ik word aangemoedigd om initiatieven te nemen	
2.	Ik word uitgenodigd bij te dragen aan de visie van de organisatie	
3.	Ik word aangemoedigd om met verbeterideeën te komen	
4.	Ik heb veel te zeggen over wat er binnen het team gebeurt	
5.	Ik kan meebeslissen over de inrichting van mijn werk	
6.	Ik kan meebeslissen over wat wel en niet tot mijn taken behoort	
7.	Ik heb invloed op beslissingen van de organisatie	
8.	Ik praat mee over de taakverdeling tussen mij en mijn collega's	
9.	Mij wordt gevraagd mee te denken over beleid binnen de organisatie	

Bijlage B: Interviewguide

In het interview wil ik graag vooral met je bespreken hoe je ervaringen zijn met hoe de organisatie afspraken maakt met de opdrachtgever (meestal de gemeente) en hoe over de activiteiten en projecten die uitgevoerd zijn wordt gerapporteerd aan de opdrachtgever.

Ik denk dan aan de volgende vragen:

- Wat merk je van offertes en rapportages in je dagelijkse werk?
- Welke last heb je ervan, of welk profijt heb je ervan?
- Ken je inhoud van de offerte en de rapportages voor zover het gaat over werk waar jij een aandeel in hebt?
- Hoe herkenbaar is wat in offerte en rapportage staat?
- Welke bemoeienis heb jij met offerte en rapportage en welke zou je willen hebben?
- In hoeverre valt rapporteren voor jou samen met evalueren?
- Heb je ideeën over hoe het anders, beter zou kunnen?
- Hoeveel ruimte is er, denk je, om het anders te doen?
- Als het gaat over evalueren en rapporteren, wat vind jij dan belangrijke gegevens?
- Hoe zou jij jouw werk willen evalueren, verantwoorden?
- Hoe zie je de verhouding tussen verantwoording aan de opdrachtgever, klanttevredenheidsonderzoeken en evaluaties met collega's?
- Hoe kijk je aan tegen vergelijking van de prestaties van de eigen organisatie met die van een vergelijkbare organisatie?
- Heb je nog andere ideeën over hoe je de kwaliteit van de dienstverlening kunt verbeteren?

Het is niet de opzet deze vragen achtereenvolgens te bespreken (er zit ook veel overlap in de vragen). De vragen zijn meer bedoeld om aanleiding te zijn voor een open gesprek over de besluitvorming over doelen, activiteiten en projecten en over evalueren, rapporteren en verantwoorden van het werk.

Curriculum vitae

Huub Gulikers (1951) volgde het Gymnasium in Maastricht (1963–1968) en studeerde psychologie in Nijmegen (1968–1976). Hij studeerde af met een onderzoek naar het gebruik van de *zelfconfrontatiemethode* in Psychiatische Dagbehandeling De Gesloten Steen in Utrecht.

Van 1976 tot 1980 was hij werkzaam als docent (begeleider van projectonderwijs) en coördinator bij de Middelbare Sociaal Pedagogische Opleiding De Meerberg te Berg en Dal.

Van 1980 tot 1994 was hij hoofd studierichting van eerst de Docentenopleiding ten behoeve van instellingen voor de gezondheidszorg, en later de Lerarenopleiding Verpleegkunde. Opleiden in arbeidsorganisaties was daarin een belangrijk thema. Dat was aanleiding voor een publicatie in *Onderwijs en Gezondheidszorg* over de functie van praktijkbegeleiders en voor het initiatief tot een post-Hbo opleiding opleidingsmanagement in de gezondheidszorg.

Van 1994 tot 2010 was hij opleidingsmanager van de opleiding Culturele en Maatschappelijke Vorming (CMV) van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. Hij was vandaaruit lid (en voorzitter) van het Landelijk Opleidingsoverleg van de CMV-opleidingen. In *CMV in veelvoud, Trendstudies bij Alert en Ondernemend 2.0* (het opleidingsprofiel van de CMV opleidingen), schreef hij het hoofdstuk over *Marktwerving in het welzijnswerk*.

Vanaf 2010 is hij als docent werkzaam bij de opleiding CMV en als medewerker van het kenniscentrum HAN-SOCIAAL. Samen met promotor Evelien Tonkens en met Marc Hoijtink schreef hij een hoofdstuk over democratisering van sociaal werk in het boek *Professionals under Pressure* (2013) onder redactie van Mirko Noordegraaf en Bram Steijn.

Van 1980 tot 1990 was hij lid (en penningmeester) van het bestuur van de stichting MSPO De Meerberg en van 1995 tot 2005 lid (en voorzitter) van het bestuur van de stichting Vrijwilligerscentrale Nijmegen.

Bijlagen

ISBN 978-94-028-0241-2



9 789402 802412 >
